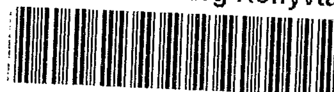
Ványi Éva

Jelentés a kormányról

Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig





Felelős kiadó: a Századvég Kiadó vezetője
Olvasószerkesztő: Cs. Bánhalmi Andrea
Könyvterv: Varga Júlia
Borítókép: Kerekes Kata

Nyomta: PrimeRate Kft.

ISBN 978-615-5164-22-4

Tartalom

Táblázatok és ábrák jegyzéke

Előszó

A kézirat lezárásának idején, 2014 novemberében Európa-szerte zajlanak a kelet-közép-európai rendszerváltás huszonöt éves évfordulójának ünnepségei. Németországban a berlini fal lebontására többnapos rendezvénysorozattal emlékeztek, valamint közös és országonkénti megemlékezések vannak a keleti blokk többi országában is. Az évforduló jó apropó arra is – bár a munka jóval korábban, tíz évvel ezelőtt kezdődött –, hogy képet adjunk a rendszerváltás utáni politikai elit egy csoportja, a kormányzati elit tagjairól, és arról, hogyan formálódott a kormányzati elit összetétele a politikai rendszer változásaival összefüggésben.

A kötetben közreadott eredmények a 2004-ben a Budapesti Corvinus Egyetemen (akkor még Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem) megkezdett és hosszú éveken át folytatott doktori kutatás eredményei. A munkának persze ma sincs vége, a kormányzati elit vizsgálata folytatódik, de az eddig összegyűjtött adatok és elemzések már közlésre érdemesek.

Az elvégzett kutatómunka és könyv az én munkám gyümölcse, de sokaknak tartozom köszönettel, hogy létrejöhetett. Köszönet illeti a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskoláját a fejlődési és kutatási lehetőségekért; témavezetőmet, Ilonszki Gabriellát, aki a figyelmembe ajánlotta a kormányzati elit kutatását. Köszönöm az egykori doktorandusz hallgatótársaimnak, ma már kollégáimnak, Papp Zsófiának és Várnagy Rékának,



akikkel sokat beszélgettem erről a munkáról és a könyv megírásáról, mert ezek észrevétlenül is segítséget jelentettek a munkámban.

Köszönettel tartozom azoknak az egykori kormányzati szakembereknek és politikusoknak, akikkel alkalmam volt a magyar kormányzati rendszerről eszmecseréket folytatni, és az ő személyes tapasztalataikon keresztül jobban megérteni a kormány gyakorlati működését.

Köszönöm Lánczi András és Hutkai Zsuzsanna baráti támogatását.

Bevezetés

A politikai intézményrendszer meghatározó tényezője a politikai döntések, törvények, rendeletek végrehajtásáért felelős kormány. A nemzetközi és a hazai politikatudomány egyaránt sokat foglalkozik a kormány mint testület és döntéshozó szerv működésével, a kormányzati döntéshozatal folyamatával, a kormány változó helyével és szerepével a politikai intézményrendszerben. A politikatudomány intézményesülése óta ez a téma jelen van a politikatudományi szakirodalomban.

Annak a vizsgálata azonban, hogy kik gyakorolják a kormányzati döntéshozatalt, kik a kormány tagjai, honnan jönnek és hová tartanak, az 1970-es években jelent meg a politikatudományban. A magyar kormányzati elitkutatás még jelenleg is „fiatal" terület: a rendszerváltás óta több jogi és politikatudományi írás foglalkozott és foglalkozik a kormánnyal mint intézménnyel (Müller 1991, 2008, Sárközy 2012), alkotmányos-közjogi helyzetének változásával (Sári 2005), intézményrendszerének ki- és átalakulásával (Sárközy 1996, 1999, 2002, 2005, 2007, Szilvásy 1994, 1998, 2007), a kormányzati döntéshozatallal (Pesti 2000, 2006) és egyéb kormányzati témákkal. Továbbá az utóbbi években megjelentek a magyar kormányzás gyakorlatát történelmi távlatból feldolgozó munkák is (Cieger 1999), köztük olyanok, amelyek már reflektálnak a rendszerváltás utáni évek kormányzati gyakorlatára (Müller 2008, 2011, Sárközy 2012).

Nem született még azonban egységes elemzés arról, hogyan alakult a rendszerváltás után a kormányzati elit összetétele: kik alkották a kormányt, hogyan, milyen szempontok alapján kerültek kormányzati pozícióba, és – tágabb összefüggésbe helyezve – a rendszerváltás óta hogyan változott a mindenkori kormány összetétele a politikai rendszer változásaival összefüggésben.

A Budapesti Corvinus Egyetemen Ilonszki Gabriella vezetésével több éve kezdődött az az OTKA által támogatott kutatás, amely 1848-tól egészen napjainkig követi a magyar kormányok összetételét (Ilonszki 2011). A kutatócsoport tagjaként kezdtem el foglalkozni a rendszerváltás utáni kormányok adatsorainak összeállításával és elemzésével. A kötetben közölt adatok az OTKA-kutatás adatbázisa mellett (*Magyar Miniszteri Adatbázis*) – azt néhány ponton kiegészítő – saját adatgyűjtésen alapuló adatbázis (*Kiegészítő Miniszteri Adatbázis*) elemzésén nyugszanak.

Jelen kötet célja, hogy átfogó képet adjon a rendszerváltás után megalakult kormányok tagjairól az 1990-ben, az első szabad választások után megalakult Antall-kormánytól a 2014 nyaráig szolgált második Orbán-kormány hivatali idejéig bezárólag. Ebben – az 1990 májusa és 2014 júniusa közé eső – periódusban összesen tíz kormány volt hivatalban, hét miniszterelnök vezetése alatt. A kötetben a kormány meghatározását nem kizárólag a magyar alkotmányjogi szabályozás alapján értelmezem, hanem figyelembe veszem a nemzetközi politikatudományi szakirodalom standardjait is. A magyar alkotmányos szabályozás alapján[1] a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg, megbízatása az új választásokig vagy a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tart. A kormányzatra vonatkozó kutatásokban ettől némileg eltérő a kormány hivatali idejének meghatározása, azaz politikatudományi értelemben az új választások után megalakuló kormány esetében új kormányról beszélünk, ha megváltozik a miniszterelnök személye, és akkor is, ha megváltozik a kormány pártösszetétele (Müller–Strom 2000, 12., Woldendorp et al. 2000, 10.). Ez utóbbi alapján tehát Gyurcsány Ferenc egypárti, kisebbségi kormányát a későbbiekben külön kormányként értelmezve elemzem.

[1] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 33. § (5) és 33/A §; Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (8) és 20 cikk (1).

1. táblázat: A kormányok hivatali ideje 1990–2014

	Miniszterelnök	*Hivatali idő*
1.	Antall József	1990. V. 23.–1993. XII. 21.
2.	Boross Péter	1993. XII. 21.–1994. VII. 14.
3.	Horn Gyula	1994. VII. 15.–1998. VII. 5.
4.	Orbán Viktor	1998. VII. 6.–2002. V. 26.
5.	Medgyessy Péter	2002. V. 27.–2004. IX. 29.
6.	Gyurcsány Ferenc	2004. IX. 30.–2006. VI. 8.
7.	Gyurcsány Ferenc	2006. VI. 9.–2008. IV. 30.
8.	Gyurcsány Ferenc	2008. V. 1.–2009. IV. 14.
9.	Bajnai Gordon	2009. IV. 15.–2010. V. 28.
10.	Orbán Viktor	2010. V. 29.–2014. VI. 5.

Az 1990 utáni magyar alkotmányos szabályozás, az 1949. évi XX. törvény és Magyarország Alaptörvénye alapján a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A kötetben azonban nemcsak a szűken értelmezett kormánytagok, hanem a politikai és közigazgatási államtitkárok is a vizsgálat tárgyát képezik. A kormányzati döntéshozók, a kormányzati elit ugyanis a gyakorlati döntéshozatali folyamatokat tekintve nem korlátozható csak a kormányzat vezetőire, a kormányfőre és a miniszterekre. Minden döntéshozatal – különösen a kormányzati döntéshozatali folyamat – bonyolult,

sokszereplős folyamat, amelyben a miniszterelnök és a miniszterek ugyan meghatározó, hangsúlyos szerepet töltenek be, de nem egyedüli aktorai a folyamatnak. Az elitelméleti szakirodalom alapján arra vonatkozóan, hogy ki tartozik az elitbe, nincs egységes, definitív meghatározás. Az elit fogalma az adott vizsgálat tárgyának, az adott tanulmány céljainak megfelelően változtatható (Putnam 1976, 14.). Ennek alapján értelmezésem szerint a politikai elitbe a politikai hivatalnokok, a törvényhozó és képviselői testületek tagjai, valamint a kormányzati tisztségviselők – akik hatalmukat választás vagy kinevezés útján gyakorolják – egyaránt beletartoznak. Ők azok, akiknek meghatározó befolyásuk van egy adott állam politikai döntéseire.

A kormányzati eliten a legtöbb esetben a szakirodalom is a miniszterelnököt és a minisztereket érti, fenntartva azonban annak lehetőségét, hogy nem csak ők kerülhetnek a vizsgálatok középpontjába. A miniszterek és a kormány tagjai kifejezések nem feltétlenül fedik le egymást, utóbbi fogalom szélesebb értelemben magában foglalja a kormányzat miniszterek alatti vezető szintjeit is (Blondel 1985), az államtitkárokat, valamint azt a csapatot, amelynek segítségével a miniszterek mindennapi munkájukat végzik (Dogan 1989).

A magyar kormányzati elit tagjainak meghatározásakor a vizsgált időszakban a hatályos jogszabályokra, az alkotmányra és az alaptörvényre, valamint a kormánytagokra és az államtitkárokra vonatkozó törvényekre hagyatkozhatunk. A 2011. december 31-éig hatályos alkotmány és a 2012-ben hatályba lépett alaptörvény a kormány tagjaiként egyaránt a miniszterelnököt és a minisztereket nevezi meg. A gyakorlati működést tekintve azonban vitathatatlanul a kormány részét képezik az államtitkárok is. Ezt támasztja alá, hogy a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásának és felelősségének törvényi szabályozását már az alkotmány 1972-es módosítása is tartalmazta (az eredeti, 1949-es sztálini alkotmány csak a minisztertanács elnökének és tagjainak felelősségéről szólt), a rendszerváltás alkotmánymódosításai az alkotmány e részét nem

érintették.[2] Az alaptörvény a kormány tagjainak meghatározásával összhangban már nem említi az államtitkárok jogállásának törvényi szabályozását, ez azonban inkább a normaszöveg letisztításának és nem az államtitkárok kormányban betöltött szerepe alulértékelésének tekinthető. A jelenleg hatályos, 2010-ben elfogadott törvény[3] együtt szabályozza a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását.

A *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről* szóló *1997. évi LXXIX. törvény* alapján a miniszterelnökök, miniszterek, politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok, illetve a 2006 és 2010 közötti ciklusban a *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény* alapján bevezetett kormányzati reform nyomán kialakuló új struktúrában a kormánytagok mellett az államtitkárok és a szakállamtitkárok alkották a legfelsőbb kormányzati döntéshozói kört. Visszatérve a rendszerváltás idején kialakított minisztériumi vezetői struktúrához, a 2010-ben elfogadott, a kormány tagjainak és az államtitkárok jogállását szabályozó törvény visszaállította a közigazgatási és helyettes államtitkári tisztséget, így a 2010–2014 közötti kormányzati periódusban ugyancsak a miniszterelnök, a miniszterek, a (politikai) államtitkárok, a közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok tekinthetők a legfőbb kormányzati döntéshozóknak. A konkrét kutatás azonban – az ebben a körben tapasztalható adathiány miatt – egyik kormány esetében sem terjedt ki a helyettes államtitkárokra és 2006 után a szakállamtitkárokra. A fentiek alapján tehát az 1990 és 2014 közötti időszakban

2 Az 1949. évi XX. törvény 39. §-a szerint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, javadalmazását egy törvényben szabályozza az országgyűlés. Alkotmány kifejezésen az 1949. évi XX. törvényt értem. Amennyiben a 2010-ben elfogadott új alkotmányról lesz szó, azt új alkotmányként vagy alaptörvényként fogom megnevezni.

3 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

a kormányzati elit tagjaiként a miniszterelnökök, a miniszterek, a politikai államtitkárok és a közigazgatási államtitkárok adatai kerültek a jelen kötet alapjául szolgáló kutatás során vizsgálatra.

Az elemzések alapját a már említett két miniszteri adatbázis képezi, amelyek a magyar kormányzati elit tagjainak eddigi legteljesebb adatfelvételén alapulnak egy hosszú történelmi időtávlatban, a XIX. század közepétől napjainkig. Az adatbázis lehetővé teszi a mindenkori miniszteriális elitek történelmi leírását és viszonyainak részletes elemzését. A kormányzati elit adatainak felvétele során rögzítésre kerültek történelmi, szociológiai, politikatudományi szempontból egyaránt relevánsnak tekinthető adatok: az elittagok neve, neme, életkora a kinevezése idején, iskolai végzettségének jellege és iránya, különböző releváns családi adatok (az apa foglalkozása, a család politikai múltja), a betöltött kormányzati pozíció, a pozícióban eltöltött idő, a kinevezés helye, a kinevezés előtti foglalkozás, a pártkötődés és a politikai múlt.

A rendszerváltás utáni miniszteriális elitre vonatkozó *Kiegészítő Miniszteri Adatbázis* a fentiekhez képest kiegészítő adatokkal is rendelkezik. Ebben egyrészt 2006-ig szerepelnek a helyettes államtitkárok fellelhető adatai is, másrészt az adatbázis részletesen tartalmazza az elittagok kinevezés előtti szakmai múltját, valamint a pártállamban betöltött nómenklatúra-pozícióját, és ahol fellelhető volt, az egykori MSZMP- és KISZ-tagságot is. Az elemzések során mindkét adatbázist felhasználtam.

Az adatok forrása az 1990 és 2006 között regnáló kormányok esetében alapvetően a kormányzati tisztségviselői almanachok voltak (Kajdi–Marinovich–Müller 1994, Kiss–Tóth–Müller–Lóránt 1998, Ughy 2006, Kovács é. n.). Azokról a rendszerváltás utáni kormányokról, amelyekről nem állt rendelkezésre tisztségviselői almanach, az adatok a Magyarország kormányai 1848–2004 című kötet (Bölöny–Hubai 2004) miniszteri életrajzai, valamint az interneten publikált, nyilvánosan elérhető életrajzok alapján kerültek feldolgozásra.

A kormányzati elit elemzésének célja, hogy egy hosszabb periódust vizsgálva empirikus adatokkal illusztrálva mutassa be a rendszerváltás utáni elitváltás és az elitreprodukció folyamatát. A kormányzati döntéshozók fent említett csoportjait vizsgálva reflektálni kíván az 1990-es években megszületett elitcirkulációs és elitreprodukciós elméletekre (Szelényi 1994, Szelényi–Szelényi 1995, Higley 1992, Higley et al. 1998), hogy miként ment végbe az elitváltás ebben a csoportban, hogyan változott ezen elitcsoport összetétele a rendszerváltás óta és hogyan tükröződött az egyes pártok kormányzati filozófiája, politikáról alkotott felfogása a kormány tagjainak kiválasztásában és hivatalban maradásában. Az egyes elitcsoportok eltérő kiválasztódási mintái mellett az elemzések hangsúlyos részét képezi a kései elitreprodukció folyamatának vizsgálata. Tehát egyrészt arra keresek választ, hogy a rendszerváltás utáni években publikált nagyarányú elitcsere jellemző-e a kormányzati elit esetében is, másrészt azt vizsgálom, hogy az elittagok kiválasztódása mutat-e ciklikusságot: az elitcseréket követik-e visszatérések, és ezeknek a folyamatoknak mi a jelentőségük a politikai rendszerre vetítve.

Az elitcsere és elitreprodukciós elméletek vizsgálati fókuszát bővíti – de ahhoz szorosan kapcsolódik is – a kormányzati elittagok nómenklatúramúltjának vizsgálata. Mára már szinte közhelyszerű az az állítás, hogy a rendszerváltás után Magyarországon a politikai elit nem tudta megfelelően rendezni a pártállami funkcionáriusokhoz való viszonyát. Ennek lenyomata napjainkban is jelen van, az utóbbi években ismét feléledt a közéleti vita a pártállamhoz való kötődés és annak reprezentánsai kapcsán. A politikatudomány azonban ezt a témát eddig nem dolgozta fel teljes körűen. Az 1990-es években elindult ugyan egy vita Körösényi András és Gazsó Ferenc között a nómenklatúra-rendszer politikai törésvonallá válásáról (Körösényi 1996b, 1997, Gazsó 1996, 1997), de a pártállami múlt politikatudományi értékelése nem történt meg. A káderhatásköri listák (Szakadát 1992, T. Varga–Szakadát 1992) és a téma történettudományi feldolgozása is megkezdődött (Huszár 2005, Kiss 2005),

ám nem sokat tudunk a politikai elit és szűkebben a kormányzati elit folytonosságáról vagy cserélődéséről a rendszerváltás utáni években. Az 1990-es évek eleje óta nem született szisztematikus, hosszabb időtávot felölelő felmérés arról, hogy a régi elit tagjai milyen mértékben kerültek be új elitpozíciókba. Mivel azonban a téma ma is aktuális és fontos, mindenképpen érdemes megkezdeni a feldolgozását a rendszerváltás utáni kormányzati elit szegmesében, vagyis vizsgálni, hogy 1990 után milyen arányban kerültek kormányzati pozícióba azok, akik a pártállami tömegszervezetekben, a Magyar Szocialista Munkáspártban és/vagy a Kommunista Ifjúsági Szövetségben meghatározó nómenklatúra-pozíciókat töltöttek be, tehát már a rendszerváltás előtt időkből rendelkeztek politikai tapasztalatokkal. A fentiek kapcsán felvetődik a kérdés, hogy az elitreprodukciós elméletek a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit kapcsán kiegészíthetők-e a *kései elitreprodukció* fogalmával, utalva arra, hogy bár a pártállami elit tagjai közvetlenül a rendszerváltás után nem kerültek be nagy számban a politikai és szűkebben a kormányzati elitbe, de egy rövidebb konszolidációs időszak után a meghatározó döntéshozatali pozíciókban jelentős befolyásuk volt a politikai döntéshozatalban.

Az elemzések egy másik része a miniszterek és államtitkárok politikai beágyazottságát vizsgálja, ehhez kapcsolódóan pedig a szakemberek, szakértők politikusi pozícióban való megjelenésére keres magyarázatot. A kormányzati döntéshozatal alapvetően politikai cselekvés, ebből következően azok, akik egy-egy kormányba kinevezést kapnak, szintén a politikai mezőben mozognak. A kormányzati munka azonban – jellegéből adódóan – a kormánytagoktól nemcsak politikusi, hanem szakpolitikai ismereteket is megkíván (Dowding–Dumont 2009), a minisztereknek a tárcák élén egy személyben kell egy-egy szakterület specialistáinak, jó menedzsereknek és egyben jó politikusoknak is lenniük (Blondel 1991). A rendszerváltás utáni kormányok tagjai sem kizárólag politikusok voltak az elmúlt időszakban. Kisebb-nagyobb számban minden kormányban voltak olyan miniszterek és államtitkárok,

akik pozíciójukat elsősorban nem a politikában betöltött szerepük, hanem a gazdaságban, az oktatásban, a tudomány világában vagy a civil szférában elért szakmai életútjuk alapján nyerték el. Ez a tendencia nyilvánvalóan nem egyedi magyar sajátosság, a kezdeti kutatásoktól jelen van a szakértelem és a szakértői kinevezések kérdésének vizsgálata a kormányzati elitkutatásban (Blondel 1985, Blondel–Thiébault 1991, Dowding–Dumont 2009).

A szakma és politika kapcsolatának vizsgálata mentén vetődik fel az általam a kormányzati elit tagjai közé sorolt szakmai vezetők, a közigazgatási államtitkárok átpolitizáltságának kérdésköre, bár fordított értelemben, mint a politikus miniszterek és államtitkárok esetében. A magyar jogi szabályozás alapján 2006-ig, majd 2010-től ismét a közigazgatási államtitkárok a minisztériumok szakmai vezetői, és a törvény értelmében, illetve a rendszerváltás idején megfogalmazott elvárásoknak megfelelően nem politikusként, hanem közigazgatási szakemberként vezetik a minisztériumi apparátust. Az elvekkel ellentétben azonban a közigazgatási államtitkárok kormányzati szerepe a gyakorlatban nem választható el élesen a politikától. A kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepük, az, hogy a 2006 és 2010 közötti időszakot kivéve a közigazgatási államtitkári értekezleteken dőlt el és dől el a kormányülések tematikája, sajátos helyzetbe hozta a közigazgatási államtitkárokat. A törvény szerint semleges közigazgatási szakemberek, döntési pozíciójukat tekintve viszont nem tudják kikerülni a politikai döntésekben való részvételt. A közigazgatási államtitkárok kettős funkciója rányomta a bélyegét az őket érintő kinevezési gyakorlatra is: a törvények alapján a kormányváltásoktól független, a szakmai folytonosságot biztosítani hivatott posztra az új kormányok mindig új szakmai vezetőket neveztek ki. Látszólag a rendszer átpolitizálódott (Lőrincz 1997, 2000a, 2000b, Meyer-Sahling 2008, Szente 1999). A közigazgatási államtitkárok életrajzának feldolgozása ugyanis azt mutatja, hogy a pozíciót betöltők nagyobb hányada rendelkezik közigazgatási szakmai múlttal a vizsgált időszakban, tehát nem teljesen kívülállóként érkezik az apparátus élére. Emellett viszont az is

tény, hogy a kormányváltások során ezek a vezetők nagy arányban lecserélődtek, tehát valóban bekerültek a politikai játéktérbe. Érdemes tehát árnyalni az átpolitizálódás fogalmát a minisztériumi közigazgatási vezetők esetében, és megvizsgálni, hogy politikai vagy szakmai szempontok játszanak-e hangsúlyosabb szerepet a kinevezésükben.

A miniszteriális elit karrierútjának feltárásához elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy az elittagok miként mozogtak az egyes pozíciók és kormányok között. Ennek feltárása rámutat arra, hogy mennyire zárt vagy nyitott ez az elitszegmens, beszélhetünk-e a politikai eliten belül egy elkülöníthető kormányzati elitcsoportról, ha igen, ez milyen jellemzőkkel írható le. Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, meg kell határozni a kormányzati tisztségviselők fluktuációjának természetét és azt, hogy inkább az egy kormányon belüli vagy a kormányok közötti mozgás jellemző-e. Továbbá vizsgálni kell az elittagok pozícióbetöltésének arányát: kik, hány kormányban, milyen pozíciókban, milyen egyéb jellemzők alapján töltötték be a kormányzati posztokat, és ennek alapján beszélhetünk-e sajátos magyar kormányzati karrierről.

A miniszteri karrier szerves részét képezi az elittagok posztkarrierútjának elemzése, amely megmutatja, hogy a betöltött kormányzati pozíció melyik társadalmi szférába való továbblépésre inspirál a kormányzati munka befejezése után. Potenciális lehetőségként adódik a politikai pálya folytatása, vagy a kormányzatba a magánszférából érkezők esetében annak elkezdése. A posztkarrierút feltárásához szükségessé vált a kormányzati posztot betöltők közvetlen kilépő pozícióinak, valamit hosszabb távú karrierállomásainak elemzése. Az adatok így lehetővé tették, hogy ne csak a közvetlen pályakövetés, hanem a hosszú távú életpálya útjainak tapasztalatai alapján is vizsgáljuk a sajátos kormányzati karrier lehetőségét.

A vázolt főbb témák mentén arra vállalkozom, hogy képet adjak a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit összetételéről, karrierútjairól és lehetőségeiről. Felvetődik a kérdés, hogy a vizsgált több mint húsz év kinevezési gyakorlata, kormányzati rekrutációja

kapcsán beszélhetünk-e már trendről, kialakult-e már valamilyen jellemző mintázata a magyar kormányzati karriernek, karriereknek. A kormányzati pozíciókba vezető út, utak szabályai kevésbé formalizáltak, a gyakorlatban inkább különböző íratlan szabályok és akár váratlan lehetőségek alakítják, mintsem tudatos karriertervezés (Dogan 1989), mégis úgy tűnik, hosszú idő elteltével az írott szabályok mellett az íratlan szabályok is intézményesülhetnek. Tudjuk például, hogy az angol rendszerben a miniszteri pozíció előszobája a „junior minister" poszt betöltése (Searing 1989), vagy Olaszországban csak meghatározott idejű parlamenti képviselőség után válhat valaki miniszteraspiránssá (Dogan 1989). Végkövetkeztetésként annyi talán már előre elárulható, hogy a magyar esetben, ha trendről talán még nem is, de kormányzati típusokhoz kötődő mintákról már beszélhetünk.

A politikai rendszer állandóan változik, a kötet megjelenésének idején is éppen a politikai rendszer markáns átalakulásának periódusában vagyunk. Hosszú idő után megváltozott a választási rendszerünk és a kormányzati struktúra, valamint az utóbbi időszakban a pártrendszerben is alapvető változások mentek végbe. Mindezen mozgások folyamatosan hatnak a politikai rendszer összes elemére, nem hagyva érintetlenül a kormányzatot sem. Éppen ezért a téma örök, befejezhetetlen, a jelen kötet is inkább csak egy pillanatkép, egy összefoglaló majd negyedszázad kormányzati döntéshozóiról.

A kormányszerkezet változásai a rendszerváltás után

Ahhoz, hogy teljesebb képet tudjunk alkotni a rendszerváltás után formálódó kormányzati elitről, érdemes megvizsgálni azt a szerkezeti keretet, amelyben a kormánytagok tevékenységüket végezték, illetve végzik. A mindenkori kormányszerkezet ugyanis alapvetően befolyásolja a kormányzati munkát, meghatározza az egyes tagok működési, döntési jogkörét, lehetőségeit, és nem utolsósorban hatással van a kormánytagok kiválasztásának folyamatára is. Ahogy a következőkben látni fogjuk, a kormányzati filozófia megváltozásával létrejövő új kormányzati alapszerkezet nyomán 1990 és 2014 nyara között más-más típusú „személyzet" kapott helyet az egyes kormányokban.

A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás előtti években

A rendszerváltás során kialakult kormányzati alapszerkezet megértéséhez érdemes egy rövid áttekintést adni az államszocialista rendszer kormányzati viszonyairól és a rendszerváltás átmeneti

időszakában végbemenő fokozatos átalakulásáról. Elfogadva Müller György álláspontját (Müller 1991), 1987 volt az utolsó év, amikor a „klasszikus" egypártrendszernek megfelelő állam- és kormányzati struktúrában működött a végrehajtó hatalom és a magyar államigazgatás. Az ezt követő reform- és átmeneti időszak viszont számtalan olyan változást hozott, amelyekre a rendszerváltás utáni kormányok is alapozni tudtak a kormányzati szerkezet kialakításakor (Szilvásy 1998).

Az egypárti irányítású politikai berendezkedésű kelet-közép-európai országokban – a nyugati polgári demokráciákhoz viszonyítva – sajátos kettős irányítási struktúra érvényesült. A népi demokráciák látszólag demokratikus legitimációs alapját a törvényhozó testületek által elfogadott alkotmányok adták, amelyek tényleges tartalmukban megfogalmazták ugyan a hatalommegosztás elvét, a rendszer korlátaihoz illeszkedő szabadságjogokat is biztosítottak,[4] a mindennapi gyakorlati működés során azonban messze álltak ezen elvek tényleges megvalósításától. A rendszerváltást megelőzően az 1972. évi I. törvénnyel módosított alkotmány[5] szabályozása alapján épült fel a magyar államberendezkedés. Ez deklarálta Magyarország népköztársasági államformáját, szocialista államiságát, valamint az egypárti hatalomgyakorlást: *„A munkásosztály marxista–leninista pártja a társadalom vezető ereje."* (1972. évi I. törvény, 3. §.) Ez az egypártközpontú irányítás határozta meg a kormány helyzetét is a népköztársaság hatalmi ágainak rendszerében. A kormány, hivatalos nevén Minisztertanács mint testület a hatalommegosztás klasszikus elveinek megfelelően az országgyűlésnek tartozott felelősséggel, munkájáról a törvényhozás felé volt beszámolási kötelezettsége. A testületi felelősség mellett a kormánytagok egyenként is felelősek voltak az országgyűlésnek, azaz tevékenységükről kettős beszámolási kötelezettségük volt.[6]

Az alkotmány a kormány tagjaiként a Minisztertanács elnökét, az elnökhelyetteseket, az államminisztereket, a minisztériumokat vezető minisztereket és az Országos Tervhivatal elnökét, valamint 1983-tól a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökét nevesítette. A tagokat az Elnöki Tanács javaslatára az országgyűlés választotta meg és mentette fel. A politikai rendszeren belül az alkotmány 35. paragrafusa (1972. évi I. törvény) alapján a Minisztertanács elsődleges feladatköre a végrehajtási funkció gyakorlása (a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtása) volt: a társadalmi rend és az állampolgárok jogainak védelme, a minisztériumok és állami szervek irányítása, a népgazdasági terv kidolgozása, a tudományos és kulturális fejlesztések irányának meghatározása, a szociális és egészségügyi ellátási rendszer biztosítása, valamint nemzetközi szerződések megkötése. E tevékenységi köreinek gyakorlása során a Minisztertanács, annak elnöke, tagjai, valamint az országos szerv vezetésével megbízott államtitkárok is rendeletalkotási joggal rendelkeztek a jogszabályi hierarchiának megfelelően.[7] A kor-

4 Ennek szemléletes példája, ahogyan az 1972-es magyar alkotmányszöveg az alapvető szabadságjogokat illetően fogalmaz: 64. § A Magyar Népköztársaság a *szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően* (kiemelés tőlem – *V. É.*) biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot.

5 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

6 Némileg előrehaladva, a felelősség kérdéskörénél érdemes megjegyezni, hogy bár az alkotmányos szabályozás alapján az államtitkárok nem voltak tagjai a kormánynak, hasonlóan a kormánytagokhoz a minisztertanácsi és az országgyűlés felé irányuló felelősségüket az alkotmány 39. § (2) szakasza rögzítette. „A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek: tevékenységükről kötelesek a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek beszámolni." Lásd 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

7 A jogszabályi hierarchiának való megfelelés értelmében a Minisztertanács rendelete nem lehetett ellentétes a törvénnyel és az Elnöki Tanács által alkotott törvényerejű rendelettel, a Minisztertanács elnökének rendelete nem lehetett ellentétes a fent jelzett magasabb rendű jogszabályokkal és a Minisztertanács rendeletével, a miniszter rendelete nem lehetett ellentétes a Minisztertanács elnökének rendeletével és a törvénnyel és a törvényerejű rendelettel, és hasonlóan az előzőekhez, az

szak jogalkotási viszonyait tekintve[8] a kormány és a kormánytagok ilyen széles körének jogalkotási jogosítványa igen erős pozíciót biztosított a kormánytagok számára a mindennapi élet, illetve a tevékenységek szabályozására 1987-ig, a jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) megalkotásáig. Ebben a törvényben ugyanis taxatíve fel voltak sorolva azok a tárgykörök, amelyeket törvénnyel kell szabályozni, így az Elnöki Tanács és a Minisztertanács jogalkotási jogköre leszűkült a törvény által lehatárolt területekre. A relatíve erős jogalkotási szabadságot azonban már ezt megelőzően is lényegesen erősebben korlátozta az egypártrendszer működési logikájából eredő pártirányítás. A mindenkori kormányok a gyakorlatban a szó eredeti értelmében végrehajtó szerepet töltöttek be az államszocialista politikai rendszerben, hiszen a tényleges döntési jogköröket az állampárt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) gyakorolta, az ország működéséhez szükséges legfőbb döntések a párt vezető testületeiben születtek meg, az egyéb állami szerveknek csupán e döntések végrehajtásában volt szerepük. A Minisztertanács esetében fokozottan érvényesült a pártirányítás, hiszen három kulcsfontosságú tárca, a belügy, a külügy és a honvédelem is közvetlenül az MSZMP irányítása alatt állt. Az egyéb ágazati minisztériumok esetében is érvényben volt az az elv és eljárás, hogy az egyes tárcák tulajdonképpen az MSZMP megfelelő fórumain megszületett döntéseket öntötték rendeleti formába (Müller 1991, Sári 2005). Jól érzékelteti a kormány és az állampárt összefonódását az a tény is, hogy a Minisztertanács mindenkori elnöke tagja volt az MSZMP legfőbb döntéshozó testületének, a Politikai Bizottságnak.

Az államszocialista rendszer kormányai testületi szervként értelmezhetők: a kormánytagok közötti viszony hierarchikus, és a kormány működését a polgári demokráciákban elsődleges felelősség-felelősségre vonhatóság helyett – mivel tényleges döntési kompetenciák hiányában az alkotmányban rögzített felelősség csak névlegesen működhet – a testületiség értéke, a döntések megszületésének testületi jellege alapozza meg. A döntések megszületésében a tagokat egyenlő szavazat illette meg, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata döntött (Sári 2005). A kormányfőt ez a döntő szavazat, valamint a testületvezető szerepe emelte ki a miniszterek közül, ennyiben „első az egyenlők között", egyéb megkülönböztetett jogállást közjogilag nem élvezett. A rendszerváltás előtt a kormány, a minisztériumok szerkezetét a klasszikus tárcákon túl (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy) a termelési ágazatokhoz igazodva alakították ki.[9]

Az államszocialista rendszer működési logikájából következően a kormányok nem kötődtek szorosan a parlamenti választásokhoz. A kormány mint végrehajtó hatalmi intézmény személyi összetételében is elsősorban a párttól függött, a Minisztertanács tagjainak rekrutációja és miniszteri karrierje az MSZMP szándékainak, aktuális belső hatalmi viszonyainak megfelelően alakult. *A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jog-*

államtitkárok rendelete sem lehetett ellentétes a miniszteri rendelettel és a felette álló jogszabályokkal.

8 Jelen könyvnek nem feladata elemezni az államszocialista korszak törvényhozási aktivitását, de mindenképpen jelezni kell, hogy a korszakban a társadalmi viszonyok szabályozása elsősorban nem az országgyűlés alkotta törvények által történt. A döntések az állampárt központi szerveiben születtek, és e döntések kerültek megfogalmazásra kisebb mértékben törvényekben, nagyobb arányban pedig az Elnöki Tanács által kiadott törvényerejű rendeletekben, valamint a kormány tagjainak rendeleteiben.

9 Az 1987. évi VII. törvény a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról a következő minisztériumokat nevesíti: Belügyminisztérium, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Ipari Minisztérium, Kereskedelmi Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium, Közlekedési Minisztérium, Külügyminisztérium, Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium, Művelődési Minisztérium, Országos Tervhivatal, Pénzügyminisztérium, Szociális és Egészségügyi Minisztérium.

állásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény[10] alapján a tagok megbízatása alapesetben az új Minisztertanács megválasztásáig tartott, de az egyes kormánytagok megbízatása lemondás, felmentés és visszahívás útján is megszűnhetett egészen 1989-ig, amikor egy törvénymódosítással (1989. évi VIII. törvény[11]) a megszűnés esetei kiegészültek a bizalommegvonással, ami a demokratikus átmenet során kialakult parlamenti felelősség felértékelődésének volt betudható. Ezt megelőzően a mindenkori kormány és annak tagjai hivatali idejére az MSZMP-n belüli politikai kurzusváltások nyomták rá a bélyegüket (Sári 2005).

Ezen az alapszerkezeten az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-ei határozata változtatott érdemben, amelyben kijelentették, hogy az MSZMP elismeri az országgyűlés kizárólagos törvényhozó szerepét és a Minisztertanács önállóságát a kormányzati munkában. Szintén ebben a határozatban fogalmazták meg a korábban már említett minisztériumok közvetlen pártirányításának megszüntetését, valamint a párt- és állami testületek párhuzamosságának felszámolását, így a párthatározat utat nyitott a független kormányzati munkának. A továbbiakban a rendszerváltás átmenetének folyamatában megszületett törvények fokozatosan megerősítették a kormány szerepét és helyzetét az újonnan formálódó politikai rendszerben, hiszen az átmenet levezényléséhez és az ezzel járó megnövekedett feladatok teljesítéséhez szükség volt egy megerősített jogosítványokkal rendelkező, szerkezetében és döntési hatásköreiben is megreformált végrehajtó hatalmi szervre. Bár 1988-ban még nem ez volt az eredeti cél, de 1990-re a háttérben zajló tárgyalásos átmenet következtében elinduló reformfolyamatok eredményeként egy többé-kevésbé letisztult, átlátható, független struktúra keretében zajlott a kormányzati munka.

10 1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről.

11 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról.

A kormány szerkezeti felépítésében már 1987–1988-tól megfigyelhetők változtatások. A hatékonyabb kormányzati munkavégzés céljából már a Grósz-kormány, de különösen a Németh-kormány[12] időszakában olyan átalakításokat vezettek be, amelyek legfeltűnőbb eredménye a kormányzati széttagoltság megszüntetése, a miniszterelnök-helyettesek és kormánybizottságok számának és önálló hatásköreinek csökkentése, majd idővel megszüntetése lett (Müller 1991). A kormány által meghatározott feladatokra létrehozott kormánybizottságok és az ezeket vezető miniszterelnök-helyettesek az 1980-as évek végéig úgynevezett kis kormányokat alkottak a Minisztertanácson belül; a kormánytagok rendeletalkotási, illetve az egyes kormánybizottságok saját területükre vonatkozó hatásköri jogosultságai megteremtették annak lehetőségét, hogy egyes szakterületeken a testületi kormányzást kikerülő szabályozások lépjenek életbe. A politikai átmenet során a kormánynak az államszervezetben és a politikai döntéshozatalban megváltozott helyzete megkövetelte ezeknek a kis, önálló hatalmi centrumoknak a felszámolását és a kormány egységes döntéshozatali eljárása feltételeinek biztosítását. Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás (1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról) a Minisztertanács tagjaiként már csak a Minisztertanács elnökét, az államminisztereket és a minisztereket nevezte meg.

A rendszerváltás után, 1990-ben megválasztott országgyűlés egyik első döntése volt a kormányzati struktúra további egyszerűsítése, amelynek alapján a Minisztertanács (kormány) – megváltozott elnevezéssel – miniszterelnökből és miniszterekből áll,[13]

12 Grósz-kormány hivatali ideje: 1987. június 25.–1988. november 24.; Németh-kormány hivatali ideje: 1988. november 24.–1990. május 23.

13 Ezen a kormányösszetételen csak az országgyűlés által 2010. május 20-án elfogadott alkotmánymódosítás változtatott (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosításáról). Erről bővebben a későbbiekben lesz szó.

valamint az alkotmány lehetőséget ad tárca nélküli miniszterek kinevezésére is (1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról).[14]

A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás után

A kormány helye a politikai intézményrendszerben a demokratikus átmenet folyamatában a korábbiakhoz képest alapvetően megváltozott. Az új demokratikus rendszerben a döntéshozatal centruma a parlamentbe helyeződött át, és a „tudatlanság fátyla" alatt tárgyaló politikai csoportok vélt vagy valós félelemből úgy készítették elő a demokratikus átmenetet, hogy a nyugat-európai mintákhoz képest a végrehajtó hatalmi ág, a kormány jogosítványait a törvényhozással szemben meglehetősen szűkre szabták[15] (Körösényi 1998, 2006). A pártállami időszakhoz képest azonban – tulajdonképpen már az 1980-as évek végétől – a kormány politikai pozíciói megerősödtek: az új rendszerben már nem a párthatározatok és felsőbb utasítások szimpla végrehajtója, hanem a politika aktív alakítója. A rendszerváltás tárgyalásos folyamatában

[14] A törvényt az országgyűlés 1990. május 9-én fogadta el és 1990. május 16-án került kihirdetésre (1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról).

[15] A politikai rendszerbe beépített, a kormányt korlátozó fékként került az alkotmányba a széles jogalkotási tárgykör biztosítása az országgyűlésnek, az erős alkotmánybírósági jogkörök, a kétharmados döntést igénylő törvények nagy száma, meghatározott hivatalok és testületek tagjainak megválasztásához az országgyűlés kétharmados támogatása és az, hogy a kormánynak nincs joga a parlament feloszlatására.

részt vevő ellenzéki csoportok a politikai rendszer átalakítása során egyértelműen el akartak távolodni a pártállam politikai berendezkedésétől, ami a kormány tekintetében egy átlátható, kevésbé hierarchizált, felesleges hatásköri párhuzamosságok nélkül létrejövő testületet jelentett, de – a leginkább preferált nyugatnémet kancellári minta alapján – a miniszterelnök kiemelkedő kormányfői, vezető szerepével.

A parlamentáris berendezkedésnek megfelelően a kormány az országgyűlésnek felelős. A már idézett 1989. évi VIII. törvény, amely lehetőséget adott a parlament tagjainak a kormány mint testület, illetve annak egyes tagjai ellen is a bizalmatlansági indítvány benyújtására, tulajdonképpen egy köztes út volt az intézményrendszer átalakításában az egyes miniszterekre kiterjedő bizalmatlanság és a konstruktív bizalmatlanság intézménye között. A törvény alapján ugyanis *„A képviselők legalább egyötöde a Minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A Minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni."* (1989. évi VIII. törvény 1. §.) Ennek alapján az országgyűlés által felelősségre vonhatók voltak az egyes miniszterek és a kormányfő is, de a kormányfőtől megvont bizalom egyben a kormány mint testület megbízatásának végét is jelentette.

Ezt a helyzetet az alkotmány 1990. júniusi módosítása (1990. évi XL. törvény) változtatta meg a konstruktív bizalmatlanság egyetlen bizalmatlansági intézményeként való meghagyásával. Ennek alapján a törvényhozás a miniszterektől egyenként nem vonhatja meg a bizalmat, a képviselők egyötöde csak a miniszterelnökkel szemben nyújthat be bizalmatlansági indítványt, amelyben egyúttal megjelöli az új miniszterelnököt is. Ezzel a megoldással a kormányfő és a kormánytagok kormányzati karrierje végképp összefonódott, hiszen a miniszterelnök parlament általi elmozdítása egyben a kormányának végét is jelenti. Más tekintetben viszont az egyes kormánytagok kikerülése a parlamenti bizalmatlansági kör-

ből erősíti is a mindenkori kormányfő helyzetét a kormánytagokkal szemben, hiszen a miniszterek pozíciójukat a miniszterelnök bizalma alapján nyerik el, azaz külső hatalmi tényező, egy másik politikai intézmény a kormány összetételét nem tudja a kormányfő hatáskörén kívülről befolyásolni. Az alkotmány ilyen irányú módosítása is jelezte a kormány és a miniszterelnök megváltozott státusát a politikai rendszerben.

A konstruktív bizalmatlanság elvének bevezetése mellett a kormány tagjainak megválasztása is a végrehajtó testület és – a német mintának megfelelően – a miniszterelnök megerősített státusát igazolja a közjogi rendszeren belül. Az 1990 májusától 2010 májusáig tartó húszéves időintervallumban a kormány tagjait illetően nagyobb horderejű alkotmányos változtatásra csak a második Orbán-kormány megalakulása előtt került sor a miniszterelnök-helyettesek kinevezésének alkotmányba iktatásával. (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.)

Az 1990. évi XXIX. törvény az alkotmányban szabályozta a kormánytagok megválasztásának módját: ennek alapján a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választja egyszerű többséggel, és a miniszterelnök megválasztásával egy időben dönteni kell a kormányprogramról is. Az új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye módosította a kormányfő megválasztásának folyamatát. Az új szabály alapján a miniszterelnök megválasztásával egy időben az országgyűlés nem szavaz a kormányprogramról is, a kormányprogramot tehát nem kell szavazásra, jóváhagyásra az országgyűlésnek benyújtani. Ez a szabályozás szintén erősítette a kormány helyzetét a politikai intézményrendszerben, hiszen a kormányfőnek a működése alapját jelentő kormányprogramra nem kell képviseleti jóváhagyást kérnie.[16]

16 A 2014 nyarán hivatalba lépő harmadik Orbán-kormány hivatalosan nem is jelentetett meg írott kormányprogramot.

A miniszterelnök megválasztása után következik a miniszterek kiválasztása, akiket a kormányfő javaslata alapján a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. A miniszterek felmentésének módja is jól szemlélteti a miniszterelnök és az egyes kormánytagok közötti hangsúlyos alkotmányos különbséget: a miniszterek hivatali pozíciója egyértelműen kötődik a miniszterelnök személyéhez. Egyrészt a kormányfő lemondása, halála, az ellene benyújtott sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány automatikusan maga után vonja a miniszterek hivatali idejének végét is, másrészt pedig egy-egy miniszter felmentésére minden esetben a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, még akkor is, ha a miniszter maga kérte a posztjáról történő felmentést. Lényegében tehát a miniszterelnök pozíciója – a konstruktív bizalmatlanság intézményét is beszámítva – alkotmányosan stabilan beágyazott, miniszterei sorsa, politikai pályája viszont a kormányfőhöz kötött.

Ez az alkotmányos helyzet ugyanakkor nem teremtett hierarchikus viszonyt a kormánytagok között. A korábbi alkotmány 33. §-a alapján a kormány a miniszterelnökből és miniszterekből áll. Ezen a viszonyrendszeren a 2010 májusában elfogadott alkotmánymódosítás (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosításáról) változtatott a miniszterelnök-helyettes pozíciójának megnevezésével, alkotmányos szintre emelve a miniszterelnök-helyettes státusát. Az alkotmányszövegbe nem lehetőségként, hanem szabályként került bele a miniszterelnök-helyettes kijelölése a miniszterek közül. Az eddigi gyakorlathoz és szabályozáshoz képest – amely ugyancsak az alkotmány alapján a miniszterelnök-helyettesítési jogköröket egy, a kormányfő által kijelölt miniszterre bízta – a kormány szerkezetébe a miniszterelnök és a miniszterek közé bekerült egy közbülső szint, amely alkotmányos alapon kiemel egy-egy minisztert vagy minisztereket a kormány tagjai közül, amivel hierarchikus viszonyt hoz létre a mindenkori miniszterek között. A miniszterelnök-helyettes kiemelkedése azonban nem teremtett tényleges szervezeti-irányítási szinteket a miniszterek között, az alkotmánymódosítással ilyen jellegű feladatokat nem határoztak meg a miniszterelnök-he-

lyettesi pozícióhoz, ezért a miniszterek 1990 óta deklarált egyenrangúsága alkotmányos szinten sem 2010-ben, sem később az új alaptörvényben nem változott meg (Müller 2010). Magyarország Alaptörvénye a kormány tagjai tekintetében továbbvitte a 2010-ben elfogadott szabályozást, azaz a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, és a kormányfő a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest[17] jelöl ki (Magyarország Alaptörvénye, 16. cikk).

A miniszterek egyenjogúságának kérdése tekintetében érdemes megvizsgálni a tárca nélküli miniszterek helyzetét is a kormányban. A magyar kormányzat történetében nem új keletű ez a pozíció, a dualizmus idején, 1868–1917 között a horvát-szlavón-dalmát ügyek intézésére, majd 1917 után változatos feladatkörökre növekvő számban neveztek ki tárca nélküli minisztereket a kormányba. Átmenetileg a második világháború után is – 1947-ig – meghatározott feladatokat tárca nélküli miniszterek láttak el (Müller 2008, Wiener 1997). A pártállam idején némileg hasonló funkciót töltöttek be a kormányokban az államminiszterek, amennyiben nem konkrét tárcák élére, hanem meghatározott feladatok ellátására kaptak megbízást, de ezek kiemelt alkotmányos helyzete[18] nem hasonlítható a rendszerváltás utáni tárca nélküli miniszterek közjogi helyzetéhez (Müller 2008).

[17] A második Orbán-kormányban, 2010–2014 között két miniszterelnök-helyettesi pozíció volt: Semjén Zsolt tárca nélküli minisztere és Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi minisztere. A harmadik Orbán-kormányban a kézirat lezárásának időpontjáig (2014. november) egy miniszterelnök-helyettesi poszt van, amelyet Semjén Zsolt tölt be tárca nélküli miniszterként. Bővebben lásd A kormány tagjai. (http://www.kormany.hu/hu/a-kormany-tagjai. 2014, utolsó letöltés: 2014. szeptember 10).

[18] Az 1980-as években hatályos alkotmány felsorolása alapján az államminiszteri tisztség megelőzi a minisztereket, ahogyan az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmányszövegben is. Ráadásul az államminiszternek alkotmányban is megfogalmazott miniszterelnök-helyettesítési jogköre is volt. 1989. évi XXI. törvény: *„A Minisztertanács elnökét az általa kijelölt államminiszter helyettesíti."*

A rendszerváltás után az 1990. májusi alkotmánymódosítás tette indirekt módon ismét lehetővé tárca nélküli miniszterek kinevezését. Az 1990. évi XXIX. számú törvény alkotmánymódosítása alapján az alkotmány 33. §-ában a tárca nélküli minisztereket nem sorolják fel külön a kormány tagjaiként. Megnevezésük a miniszterek feladatának leírásánál, a 37. § (2) szakaszában kerül elő: *„A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat."* (1949. évi XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya). A tárca nélküli miniszterek nem rendelkeznek egy konkrét tárca fölött, többnyire egy adott feladat ellátására vagy kormányzati szervek feletti felügyelet gyakorlására nevezték, nevezik ki őket. A tárca nélküli miniszterek az egy-egy tárca élére kinevezett miniszterekkel egyenrangúak, az alkotmány vertikális hierarchiát nem állapít meg közöttük. A különbség tulajdonképpen az államigazgatási ágazat, szerv, illetve a hozzá tartozó apparátusok vezetésében rejlik. A tárca nélküli minisztereknek alapesetben nincs saját hivatali szervezetük, munkájukat a 2010-es átalakításig a Miniszterelnöki Hivatal szervezetrendszerén belül kialakított kis létszámú hivatalnokcsoport segítette.[19] A második Orbán-kormány új típusú kormányzati szervezetrendszerében Semjén Zsolt nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes, tárca nélküli miniszter és titkársága szervezetileg a Miniszterelnökséghez lett besorolva, a Semjén Zsolt által felügyelt Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság viszont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz tartozott. A jelenlegi

[19] Kivételt képez ez alól az első Orbán-kormány idején a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter (Kövér László, majd Demeter Ervin) háttérszervezete, hiszen ebben az időszakban ennek a területnek saját politikai államtitkára (Demeter Ervin, majd Simicskó István) is volt. Egy rövid időszakra tehát ez a terület megindult az önálló minisztériummá való fejlődés útján, bár a kormányzati ciklus végére sem lett azzá.

struktúrában Semjén Zsolt hivatala a Miniszterelnökség keretein belül működik.

A tárca nélküli miniszterek közjogi státusa a miniszterelnök stratégiai, kormányszervezési, -átalakítási mozgástere szempontjából mutat eltérést a saját portfólióval rendelkező miniszterekhez képest. A korábbi alkotmány és az alaptörvény értelmében a mindenkori minisztériumi struktúrát külön törvényben kell szabályozni, tehát azt az országgyűlésnek jóvá kell hagynia. Bár a gyakorlat eddig azt mutatta, hogy a parlamenti többség ezt mindig elfogadta, nem változtat azon a tényen, hogy a kormány működési struktúrájához parlamenti jóváhagyás szükséges. Amennyiben egy adott kormányzati cikluson belül a kormányfő ezen változtatni kíván, azt törvénymódosítás formájában szintén jóvá kell hagynia a parlamentnek. A tárca nélküli miniszterek számának, feladatkörének meghatározása azonban nem esik ilyen kötelezettség alá, erről a miniszterelnök saját jogán és hatáskörében dönt. Kivételt képez a 2006–2010 közötti időszak, amikor a 2006-ban elfogadott státustörvény oly módon maximálta az egy kormányba kinevezhető tárca nélküli miniszterek számát (2006. évi LIV. törvény 29. §), hogy az nem haladhatja meg a tárcát vezető miniszterek számának egyötödét. Ebben az időszakban tehát némileg szűkült a kormányfő mozgástere a tárca nélküli miniszteri pozíciókat illetően – azzal a megjegyzéssel, hogy a szabályozás szerint a tárcát vezető miniszterek számának növekedése a kinevezhető tárca nélküli miniszterek számának emelkedéséhez is vezet (Müller 2008). A kormánytagok és az államtitkárok jogállását szabályozó, 2010-ben elfogadott és jelenleg is hatályos törvény[20] azonban ezt a korlátot már nem tartalmazza. Összességében a tárca nélküli miniszterek kinevezésének gyakorlata 1994 óta inkább azt mutatta, hogy ezzel az eszközzel

20 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV).

a miniszterelnökök nem élnek vissza, a tárca nélküli miniszterek száma nem emelkedett jellemzően egyik kormányzati ciklusban sem, nem lett a „gondoskodó patronázs" (Körösényi 1996a, 42.) része.

Az Antall-kormány megalakulása óta két esetben a parlament átmenetileg magához vonta a tárca nélküli miniszter kinevezésének jogkörét és meghatározott feladatra kötelezővé tette a kinevezését. Az első ilyen időszak 1990–1995 között volt, amikor a Duna-gate ügy[21] kapcsán módosították az állambiztonságról szóló korábbi törvényerejű rendeletet, és az 1990. évi LI. törvény előírta a titkosszolgálatok tárca nélküli miniszter általi felügyeletét. Később ezt az előírást a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló, 1995-ben elfogadott törvény megszüntette, a gyakorlatban azonban egy rövid időszaktól eltekintve – Medgyessy Péter kormányzása idején – ezt a feladatkört tárca nélküli miniszterek látták el. 1995-ben politikai, taktikai okokból még egyszer sor került törvényi szabályozásra a tárca nélküli minisztereket illetően: a Horn-kormányban Suchmann Tamás ipari és kereskedelmi miniszterként a tervek szerint megtartotta volna a privatizációt felügyelő tárca nélküli posztot is. Az állami vagyon szabályozásával foglalkozó 1995. évi XXXIX. törvény azonban a területért felelős miniszterként egyértelműen a tárca nélküli minisztert nevesíti. A helyzet feloldására az országgyűlés 1996-ban törvényt fogadott el (1996. évi LXXIV. törvény), amelynek alapján tárcát vezető miniszter is betöltheti a privatizációért felelős tárca nélküli miniszteri posztot.[22]

21 1990. január 5-én, Budapesten az SZDSZ és a Fidesz bejelentette, hogy a Belügyminisztérium állambiztonsági szervezete annak ellenére gyűjt még mindig információkat az ellenzéki pártokról, hogy azt az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás megtiltotta.

22 A törvény alkalmazására végül nem került sor, mert a posztokat betöltő Suchmann Tamás lemondott kormánytagságáról a Tocsik-ügy miatti politikai felelősségvállalás okán.

Az elmúlt húsz év kormányzati gyakorlata azt mutatta, hogy a tárca nélküli miniszteri kinevezéseknek – amellett, hogy speciális helyzetükből fakadóan növelik a kormányfő mozgásterét – kialakult egy meghatározott iránya is: egyre inkább konkrét, a minisztériumi struktúrából hiányzó feladatok ellátására kapnak megbízást. A kialakult kormányzati struktúrában ez az erősebben érvényesülő szempont, és kevésbé a koalíciós vagy stratégiai, taktikai megfontolás (Müller 2008).

A 2011 áprilisában elfogadott új alkotmány (Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.) a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest némileg átalakította a kormányra vonatkozó szabályokat. A rendszerváltás alkotmányozási folyamatában kialakított keretek a kormányra vonatkozóan inkább általános jellegű megállapításokat fogalmaztak meg. Az alkotmány rögzítette a kormány megalakulására, megszűnésére, tagjaira vonatkozó legalapvetőbb szabályokat, valamint részletezte a kormány feladatait (1949. évi XX. törvény 33–40. §). Az új alaptörvény a kormány feladatait nem fogalmazza meg pontosan, csak a jellegét határozza meg: *„A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe."* [Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk (1).]

A korábbi alkotmányhoz képest hangsúlyosan megváltozott a miniszterelnök pozíciójának és a miniszterek feladatkörének megfogalmazása. Az eddig törvényi szinten megjelent szabályozás – a 2006-os és a 2010-es, a kormány tagjai jogállásáról szóló törvényekben (2006. évi LVII. törvény és a 2010. évi XLIII. törvény) – alkotmányos szintre került, ténylegesen kiemelve a miniszterelnök vezető szerepét a kormányban. Az alaptörvény 18. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját, a miniszter pedig ezen belül irányítja a hatáskörébe tartozó államigazgatási területet. Ennek megfelelően a kormánypolitika egyértelmű meghatározója a mindenkori kormányfő lett, a korábban kormányon belül megjelenő miniszteri és tárcaérdekek alárendelődtek a kormány általános politikájának. A miniszterek kormányon belüli helyzete ezzel még egy ponton a miniszterelnökhöz kötődik. Ahogy említettük, ez tulajdonképpen nem új keletű, hiszen a 2006-os státustörvénnyel már bekerült a jogrendbe, és 2010-ben is törvényi szinten megerősítést nyert a miniszterelnök kiemelt szerepe a kormánypolitika meghatározásában és végrehajtásában, az alaptörvényben azonban a legmagasabb jogszabályi szinten is rögzítették a miniszterelnök pozíciójának megerősítését a kormányprogram végrehajtásának tekintetében (Müller 2011a). Ezzel újabb szegmenssel bővült a magyar rendszerre 1990 óta jellemző erős miniszterelnöki pozíció.

A kormánytagok és az államtitkárok jogállásának szabályozása a rendszerváltást követően

A korábbi alkotmány és az alaptörvény értelmében mind a kormánytagok, mind az államtitkárok jogállását külön törvényben kell szabályozni. Az első szabályozást ezen a téren még az Antall-kormány megalakulása előtt, 1990. május 15-én fogadta el az országgyűlés (Az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi XXXIII. törvény), amely – bár átmenetinek szánták – 1997-ig hatályban maradt. Ahogy a neve is mutatja, az 1990-es törvény nem terjedt ki a kormány tagjaira, csak az államtitkárok jogállását szabályozta. Lényegében az alkotmány mellett 1990-ben ez a törvény rakta le a minisztériumok új felső vezetői struktúrájának alapjait, továbbá nevesítette a Miniszterelnöki Hivatalban és a minisztériumokban a kormánytagok alatti vezetési szinteket – politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok, címzetes államtitkárok és helyettes államtitkárok –, valamint meghatározta az egyes államtitkári feladatköröket is. Jóllehet még nem explicit módon, de

a „törvény szelleme alapján" a minisztériumok vezetésében már ekkor is elválasztható volt egymástól a politikai és a szakmai szint a politikai államtitkári és a közigazgatási államtitkári pozíció feladatkörének világos elhatárolásával. A politikai államtitkár feladata elsődlegesen politikai természetű, a miniszter országgyűlési képviseletének elősegítése, szükség szerint az országgyűlésben teljes jogkörű helyettesítése [3. § (1) bekezdés], továbbá tanácskozási joggal a kormány ülésein való részvétel. Hasonlóan politikai jellegű funkciót lát el a meghatározott feladatokra kinevezhető címzetes államtitkár, akinek hivatali ideje a törvény alapján megegyezik a kormány hivatali idejével. Egyértelműen közigazgatási vezetői feladatkört és határozatlan idejű, tehát a kormányciklustól független kinevezést határoz meg a törvény a közigazgatási és helyettes államtitkároknak: a közigazgatási államtitkár *„a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali apparátusát"* [7. § (1) bekezdés], a helyettes államtitkár pedig a közigazgatási államtitkár irányításával lát el szakmai feladatokat.

A fenti átmeneti szabályozás csak az 1997. július 1-jén elfogadott, a *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény* életbelépésével vesztette hatályát. Az immár az alkotmány rendelkezésének megfelelő, a miniszterekre és az államtitkárokra egyaránt vonatkozó törvény részletesen szabályozta a minisztériumi vezetők jogállására vonatkozó kérdésköröket. A jogszabály bevezeti az állami vezető fogalmát – ebbe a csoportba a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai, közigazgatási, valamint helyettes államtitkárokat sorolja –, és még a rendszerváltás folyamatában megfogalmazódott elveknek megfelelően az állami vezetőkön belül elválasztja egymástól a politikai és szakmai vezetők szintjét és feladatköreit. A törvény II. fejezete politikai vezetőként nevezi meg a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai államtitkárokat; a III. fejezet a szakmai vezetőkről, a közigazgatási és helyettes államtitkárokról szól. Az 1997-es szabályozás a címzetes államtitkári pozíciót megszüntette, helyette

lehetőséget adott meghatározott feladatkörű politikai államtitkár kinevezésére [18. § (2) bekezdés]. A címzetes államtitkári pozíciót 2002-ben a Medgyessy-kormány állította vissza, majd a 2006-ban elfogadott státustörvény ismét megszüntette (Müller 2008). Az időlegesen visszaállított címzetes államtitkári pozíció a korábbi szabályozással ellentétben nem politikai, hanem szakmai pozícióként definiálódik. Az államtitkárok jogállásáról szóló törvény 2002. tavaszi módosítása (2002. évi XVII. törvény) a címzetes államtitkárt a törvény szakmai vezetőkről szóló fejezetébe illesztette be: meghatározott közigazgatási feladatok ellátására, határozatlan időre szóló kinevezéssel. Jogi státusát, felelősségét tekintve besorolása a közigazgatási államtitkárokéval lett azonos. A törvényjavaslat és indoklása[23] alapján az új címzetes államtitkárok egy-egy meghatározott hivatal vezetésére is kinevezhetők:[24] a törvény indoklása külön is megemlíti a tárca nélküli miniszterek hivatalának, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda címzetes államtitkár általi vezetését. A korábbiakhoz képest a Medgyessy-kormánynak ez a gyakorlata új, amennyiben jellemzően politikai vezetői pozíciók kapnak rövid időre szakmai vezetői besorolást.

---

[23] T/65. számú törvényjavaslat a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról. Előadó: dr. Bárándy Péter igazságügy-miniszter. Benyújtva: 2002. május 31. (http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=65).

[24] A 2002 után kinevezett címzetes államtitkárok természetesen nemcsak egy-egy adott hivatal vezetését látták el, hanem egyéb szakmai feladatokat ellátó címzetes államtitkárok is töltöttek be pozíciót az egyes minisztériumokban a Medgyessy-kormányban.

2. táblázat: Miniszteri és államtitkári pozíciók 1990–2014

	1990	1997	2002	2006	2010
Politikai vezetők	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök
					miniszterelnök-helyettes
	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)
	politikai államtitkár	politikai államtitkár	politikai államtitkár	államtitkár	államtitkár
	címzetes államtitkár			szakállamtitkár	
Szakmai vezetők	közigazgatási államtitkár	közigazgatási államtitkár	közigazgatási államtitkár	–	közigazgatási államtitkár
	helyettes államtitkár	helyettes államtitkár	helyettes államtitkár	–	helyettes államtitkár
			címzetes államtitkár		

Forrás: a vonatkozó jogszabályok alapján saját összeállítás.[25]

A politikai és szakmai vezetők kinevezési szabályai eltérnek egymástól. A politikai vezetők megválaszthatóságának és kinevezésének feltételeként a törvény a magyar állampolgárságot, büntetlen előéletet, nagykorúságot és a választójogot írja elő, a szakmai vezetőknél ezt kiegészíti a felsőfokú végzettség és a közigazgatási szakvizsga követelménye. Ezzel a szabályozással a törvény a politikai vezetőket tekintve összhangban van a választott vezetőket érintő demokratikus normákkal, amelyek lényege, hogy a hatalmat választás, illetve a képviseleti szerv felhatalmazása útján el-

25 A vonatkozó jogszabályok: 1949. évi XX. törvény; 1990. évi XXXIII. törvény; 1997. évi LXXIX. törvény; 2002. évi XVII. törvény; 2006. évi LVII. törvény; Az alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2010. évi XLIII. törvény.

nyerő állampolgár elé nem állít nemre, társadalmi státusra, iskolai végzettségre vonatkozó korlátokat, azaz a politikai vezetésben való részvételt a politikai közösség legtágabb körének, a választójoggal rendelkezők teljességének biztosítja. A rendszerváltás óta a képviselői összeférhetetlenséget szabályozó jogszabályok[26] egyike sem tiltotta a választott képviselőknek a kormányzati politikai vezető pozíció betöltését. A jogszabályokban a politikai és szakmai vezetőkre vonatkozóan egyaránt a gazdasági összeférhetetlenség követelménye fogalmazódik meg.

A tisztség jellegénél fogva a szakmai vezetőknek a politikai vezetőktől eltérő kinevezési és összeférhetetlenségi szempontoknak kell megfelelniük. A már említett iskolai végzettségi követelményen túl a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében érvényesülnie kell a semleges közszolgálat szakmai követelményének is, így esetükben párt-, érdekszervezeti, önkormányzati tisztségviselési és érdekérvényesítési összeférhetetlenségi szabályokat is megfogalmaztak. A törvények az érdekvédelmi szervezetek tekintetében a tagságot nem, csak a tisztségviselést, illetve az ennek következtében fennálló érdekérvényesítési lehetőséget tiltják a szakmai vezetők számára. A közigazgatási és a helyettes államtitkár tehát nem folytathat olyan tevékenységet, amely a pártatlan, befolyástól mentes hivatali munkáját veszélyeztetné. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kormányzat szakmai vezetői teljes mértékben függetlenek lennének a kormány politikai döntéseitől. A közigazgatási tisztségviselők politikai semlegessége ugyanis nem jelentheti a politikától való függetlenségüket. A semleges közszolgálat a politikai döntések semleges, azaz mindenfajta értékeléstől mentes végrehajtását jelenti (Körösényi 1996a). Tulajdonképpen ezt az elvet fogalmazza meg a miniszterek és államtitkárok jogállását szabályozó 1997-es törvény is a szakmai vezetők feladatköre tekinte-

26 A vonatkozó jogszabályok: 1949. évi XX. törvény, Magyarország Alaptörvénye, 2010. évi XLIII. törvény és a 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

tében: a közigazgatási államtitkár a miniszter irányításával vezeti a minisztériumok közigazgatási apparátusát [25. § (1) bekezdés].

A politikai és közigazgatási, szakmai vezetői pozíciók elválasztása eltérő felmentési szabályozást is maga után von. A politikai pozíciókat betöltő miniszterelnök, miniszterek és politikai államtitkárok megbízatása az egyes kormányciklusokhoz kötött, azaz maximálisan és ideális esetben a kormány megalakulásától az új országgyűlés megalakulásáig tart, a köztes időszakban – az új országgyűlés megalakulásától az új kormány beiktatásáig – az előző kormány ügyvezető kormányként látja el az alapvető igazgatási feladatokat. Ez természetesen nem jelenti azt – és a gyakorlat sem azt mutatja –, hogy minden kormánytag és politikai államtitkár automatikusan kitölti az adott kormányciklust. Az egy-egy pozícióban eltöltött időt befolyásolja egyrészt a konstruktív bizalmatlanság intézménye, amely a mindenkori kormányzati politikai vezetők hivatali idejét egyértelműen a miniszterelnökéhez köti. Másrészt a kormány, a kormányfő szempontjából befolyásolja a kormányzás koalíciós jellege, a kormányzó pártok közötti viszony és pozíciómegosztás, a kormány politikai tisztségviselőinek lojalitása és viszonya a miniszterelnökhöz, hiszen a jogszabályok alapján a miniszterek és a politikai államtitkárok kinevezésére a köztársasági elnöknek a kormányfő tesz javaslatot. Nem utolsósorban meghatározó a politikai vezetők hivatalban töltött ideje szempontjából a kormányprogram és ennek végrehajtásával összefüggésben a miniszterelnök kormányátalakítási szándéka. Mindemellett az egyes pozíciókat betöltők saját döntésük alapján, lemondással[27] is elhagyhatják hivatalukat,[28] és előre nem látható események (haláleset, munkaképtelenség) is befolyásolhatják egy-egy miniszteriális karrier időtartamát (Dowding–Dumont 2009). Továbbá természetesen az objektív, a fentebb már részletezett, a kinevezéséhez szükséges feltételekben bekövetkezett változás vagy egy megszüntethetetlen összeférhetetlenségi helyzet is automatikusan maga után vonja a politikai vezetői megbízatás megszűnését.

A szakmai vezetők kinevezése – a törvény által biztosítani kívánt politikailag semleges közszolgálat megvalósítása és folytonossága érdekében – határozatlan időre szól. A törvények[29] mind a közigazgatási, mind a helyettes államtitkárok esetében lehetővé teszik a posztról való önkéntes távozást, a politikai vezetőkhöz képest azonban felmentésüket a közszolgálatiságból eredő szabályokkal is körülbástyázták: a 2011-ben hatályba lépett közszolgálati törvény alapján a szakmai vezetők számára pozíciójukból való felmentés esetén a képzettségüknek megfelelő vezetői munkakört kell felajánlani a miniszter által felügyelt vagy irányított közigazgatási szervnél. Amennyiben azt a felmentett államtitkár nem fogadja el, a pozícióban eltöltött hivatali ideje arányában meghatározott felmentési idő alkalmazását rendeli el számára a törvény, azaz erre az időszakra a volt államtitkárok a felmentési idejükre járó juttatásukat kapják meg.[30] A jelenleg hatályos jogszabály az

27 A miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló törvénybe korábban egy alkotmányjogilag ellentmondásos passzus is bekerült a politikai vezetők lemondásával kapcsolatban. A törvény ugyanis a miniszterek és politikai államtitkárok mellett a miniszterelnök esetében is 30 napos lemondási időt állapított meg, nem számolva ennek gyakorlati politikai következményeivel, amelyek leglátványosabban 2004-ben, Medgyessy Péter leváltása kapcsán mutatkoztak meg. A törvény alapján ugyanis az új miniszterelnök csak a lemondási határidő lejártával tudott hivatalba lépni.

28 A teljesség igénye nélkül, az elmúlt húsz év során volt már példa magánéleti hivatkozásra (Gál. J. Zoltán, 2008), szakmai feladat elvégzésére (Draskovics Tibor, 2009), büntetőügyben született elmarasztaló ítéletre (Várhegyi Attila, 2001).

29 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról; 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.

30 Ha a volt államtitkár a tisztségét legalább három évig betöltötte, hat hónapi, ha tisztsége három évnél hamarabb szűnt meg, de azt legalább egy évig betöltötte, három hónapi felmentési idő illeti meg; ha a tisztséget egy évnél rövidebb ideig

1997-es szabályozáshoz képest szűkítette a felmentett államtitkárok jogosultságait. A korábbi szabályozás alapján, ha a felmentett államtitkárok a számukra felajánlott új pozíciót nem fogadták el, egy hosszabb, hat hónapos felmentési idő mellett három évet meg nem haladó hivatalban eltöltött idő esetében hathavi, három évet meghaladó hivatali idő után pedig tizenkét havi juttatásuknak megfelelő végkielégítés is járt nekik.

A hatályos törvény alapján amennyiben a volt államtitkárok a számukra felajánlott új vezetői pozíciót elfogadják, a törvény alapján jogosultak a korábbi jövedelmük és az új jövedelmük közötti különbségre a törvényben meghatározott időszakban.[31] A szakmai vezetőkre is vonatkozik a kinevezésükhöz szükséges feltételekben beálló változás esetére és az összeférhetetlenségre vonatkozó felmentés.

A miniszterek és államtitkárok jogállását rendező 1997-es törvény – túllépve az 1990-es szabályozáson – a kialakult gyakorlathoz igazította a politikai államtitkárok feladatkörét: a miniszter országgyűlési képviseletén, illetve annak erősítésén túl a politikai államtitkár feladata kibővül a miniszter helyettesítésének teljes körű funkciójával, ha ezzel ellentétes törvényi, kormány-, miniszterelnöki vagy miniszteri rendelkezés nem született. Továbbá a törvény lehetőséget adott a miniszterelnöknek és a minisztereknek egyes konkrét feladatokat a politikai államtitkárok hatáskörébe utalni. Ez a kitétel, valamint az a már említett szabályozás, amely szerint politikai államtitkár egy meghatározott feladatra is

töltötte be, a felmentési ideje tizenöt nap. A felmentési idő alatt a volt államtitkárok a munkavégzés alól mentesülnek (2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 182. §).

[31] Ha az államtitkárok tisztségüket legalább három éven át betöltötték az áthelyezésüktől számított hat hónapon át, ha e tisztségük három évnél hamarabb szűnt meg, de azt legalább egy évig betöltötték, három hónapon át megilleti őket a korábbi illetményük és az új illetményük különbségének összege, ha az előbbi magasabb volt (2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 182. §).

kinevezhető, teremtette meg a lehetőséget, hogy a későbbiekben a Miniszterelnöki Hivatalon kívül egy-egy szakminisztériumban is párhuzamosan több politikai államtitkár töltsön be pozíciót.

A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997-ben elfogadott törvény bevezetett egy, a kormányzati rendszerre a későbbiekben alapvető hatást gyakoroló új szabályozást, amely lehetővé tette, hogy a Miniszterelnöki Hivatalt miniszter vezesse [39. § (1) bekezdés], ezzel is kifejezésre juttatva a miniszterelnök és hivatali apparátusa egyre erősödő szerepének igényét a kormányzati döntéshozatalban. Érdemes megjegyezni, hogy a Miniszterelnöki Hivatal vezetői státusára vonatkozó paszszus a törvény Szakmai vezetők című fejezetében kapott helyet. Ezzel kapcsolatban felmerülhet a kérdés: ezt vajon az 1990 utáni gyakorlat indokolja, amely szerint a Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatási államtitkár vezeti, és mivel a törvény e hivatal vezetésében választási lehetőséget biztosít a kormányfő számára a közigazgatási államtitkár és a miniszter kinevezése között, ezért került ebbe a részbe, vagy pedig ez a szabályozás a törvényalkotó azon rejtett[32] szándékát fejezheti ki, hogy a miniszterelnök hivatalának irányítása hatékony szakmai vezetés legyen. A szabályozás a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterrel kapcsolatban nem fogalmaz meg az egyéb miniszterekétől eltérő követelményeket. Meg kell azonban jegyezni, hogy a politikai vezető–szakmai vezető logikának ellentmondana, ha a kormány központi hivatalának tekinthető Miniszterelnöki Hivatal élén állna szigorú értelemben vett szakmai vezető, hiszen részben éppen az hívta életre a mi-

[32] A törvény indoklása ebben a tekintetben nem szolgál részletes magyarázattal, a Miniszterelnöki Hivatal vezetőire vonatkozóan mindössze a következő indoklás olvasható: „*A 39. §-hoz:* A Miniszterelnöki Hivatal speciális helyzetére tekintettel a vonatkozó előírásokat külön cím alatt szabályozza a törvény. A Miniszterelnöki Hivatal vezetésére vonatkozóan meghatározza a Hivatalban működő állami vezetőket és a törvény rájuk irányadó rendelkezéseit." (Az 1997. évi LXXIX. törvény indoklása.)

niszteri vezetés igényét, hogy a Miniszterelnöki Hivatalt vezető közigazgatási államtitkár szakmai vezetői besorolásával nem fért össze tényleges posztja, hiszen a Miniszterelnöki Hivatal vezetése mindenképpen bizalmi és feladatkörét tekintve sok tekintetben inkább politikai pozíció (Müller 2008, Sári 1999, 2005, Fehér 2003, Szente 1999, Lőrincz 1997). Mindezzel összefüggésben viszont azt is meg kell említeni, hogy több írás kritika tárgyává tette a Miniszterelnöki Hivatal politikai vezetését az inkább kívánatosnak tartott szakmai vezetés mellett érvelve (Sárközy 2002, 2006).

Az 1997-es törvényi szabályozás a rendszerváltás idején megfogalmazott elveknek megfelelően tehát világosan el akarta választani egymástól a kormány politikai és szakmai vezetői szintjeit. A törvényalkotói szándékot, amely szerint a szakmai kormányzati vezetők mint politikailag semleges tisztviselők lennének hivatottak a mindenkori politikai változások hátterében a kormányzati igazgatás folytonosságát és stabilitását biztosítani, a kormányváltások során bekövetkező személycserék nem támasztották alá. Az idők folyamán a politikai szint egyre mélyebben hatolt be az igazgatási szférába; klasszikusan közigazgatási pozíciónak tekinthető állásokat betöltő személyek cserélődtek, vélhetően a politikai megbízhatóság alapján (Ágh 2000, Babus 2000, 2001, 2002, Bod 2002, Kodela 2003, Löffler 2002, Meyer-Sahling 2008). A politikai és szakmai vezetés merev elválasztása a gyakorlatban nem működött. Az első Orbán-kormány idején erősödő tendenciaként jelent meg a minisztériumok közigazgatási apparátusa felső vezetői szintjének lecserélése, de tulajdonképpen már az 1994 júliusában hivatalba lépő Horn-kormányban is csak három olyan közigazgatási államtitkár maradt a posztján, akiket még az Antall-kormány idején neveztek ki.[33] A közigazgatási államtitkárok szakmai vezetői pozíciójuknál fogva – mintegy a politika és a szakma közötti köztes szintként – hivatali munkájuk során valóban nem csak szűken vett szakmai feladatokat láttak el. Elég itt csupán a kormányzati döntéshozatal fontos elemét képező közigazgatási államtitkári értekezletekre utalni. A közigazgatási államtitkári értekezlet 2006-ig a kormányzati döntés-előkészítés csúcsszerve volt. A Miniszterelnöki Hivatal és az egyes minisztériumok közigazgatási államtitkárainak ülésén véglegesítették a kormányülésekre kerülő napirendi pontokat, javaslatokat, ennek alapján tehát egyfajta előszűrőnek számított a közigazgatási államtitkárok döntése a kormány döntéseit illetően (Szente 1999, Pesti 2000). A közigazgatási államtitkári pozíció visszaállításával, 2010-ben a közigazgatási államtitkári értekezletek is visszakerültek a kormányzati döntéshozatali rendszerbe. A későbbiekben még szó lesz az intézmény hatásáról a közigazgatási államtitkári kar átpolitizáltságával kapcsolatban.

A szakmai vezetői pozíciók átpolitizálódásának (Lőrincz 1997, Meyer-Sahling 2006, 2008, Szente 1999, Szilvásy 2007) legalizálását és egyben a korábbi minisztériumi vezetési elvekhez képest erőteljes szemléletváltást jelentett a kormánytagok és az államtitkárok jogállását újraszabályozó *2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról*.[34]. Az új törvény kapcsán az elemzők is világossá teszik, hogy a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári pozíciók megszüntetésével, valamint az államtitkárokon túl a szakállamtitkárok hivatali idejének is a kormányzati ciklushoz való igazításával a törvény egyértelműen deklarálta a szakmai jellegű tisztségek politikához való kötöttségét is (Pesti 2006, Sárközy 2007).

[33] Fluckné dr. Papácsy Edit 1993. július 1-jétől 1998. július 10-éig volt az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; Gyurkovics Sándor 1990. június 1-jétől 1999. szeptember 30-áig volt a közlekedési tárca közigazgatási államtitkára; Pulay Gyula 1993. május 1-jétől a Munkaügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, de közigazgatási államtitkári pályafutása különböző minisztériumokban 2006-ig tartott (saját gyűjtés).

[34] 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm).



A törvényből kiolvasható, a kormányzati szerkezetet érintő alapvető változások Gyurcsány Ferenc politikai kormányzásra vonatkozó kormányzati filozófiáját tükrözték (Müller 2008), amelynek lényege, hogy a kormányzati munka alapvetően politikai természetű tevékenység, és ennek megfelelően a kormánytagság, valamint az egyes minisztériumok vezető funkciói is elsődlegesen a politika által meghatározottak, szorosan kötődnek a mindenkori kormányprogramhoz és az egyes kormányciklusokhoz. Ezen kormányzati filozófia értelmében a kormányzati vezetők – legyen a feladatkörük politikai vagy inkább akár szakmai jellegű – egy adott kormányhoz tartoznak, ezzel összefüggésben pedig kinevezésük is egy-egy adott kormányzati periódusra szól.

A 2006-os jogállási törvény – ahogy a szakirodalom nevezi, „státustörvény" – az 1997-es jogállási törvénynél részletesebben kitért a kormányzáshoz kapcsolódó szabályokra és szervezetrendszerre. Az egységes minisztériumi vezetési elvnek megfelelően újraszabályozta az állami vezető fogalmát, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, államtitkárokat és a szakállamtitkárokat foglalja magában [6. § (1) bekezdés], ezzel is jelezve már a törvény elején a korábbi politikai versus szakmai vezető megosztáshoz képest egységesebb vezetői szerepfelfogást. Ezt az elvet fejezte ki a törvény azon cikkelye is, amely szerint a központi államigazgatási szervek[35] egyszemélyi vezetés alatt állnak [5. § (1) bekezdés]. Az új, egységesebb szerkezetű, hatékony kormányzást elősegítendő a törvény részét képezte a kormány által felügyelt kormányhivatalok és a minisztériumok által felügyelt központi hivatalok szervezetrendszerének szabályozása, valamint a kormány és a miniszterek által kinevezhető kormánybiztosok és miniszteri biztosok feladat- és hatáskörének meghatározása. A törvényhozói szándék a korábbi években elburjánzott – Sárközy Tamás szavaival élve – „szervdzsungel" (Sárközy 2007, 155.) megszüntetése és csak a tényleges feladatokkal rendelkező kormányzati hivatalok jogszabályi hátterének biztosítása volt.

A státustörvény fektette le a rendszerváltás idején mintának választott, de ténylegesen valójában csak 1998-tól, az első Orbán-kormány hivatalba lépésétől működő kancellárkormányzás jogi alapjait, amely a kormányzati politika megvalósításában a mindenkori miniszterelnök kiemelt szerepére épül (Sárközy 1999, 2007). A korábbiakban a kormányfő státusára vonatkozóan az alkotmány szabályozta a jelölésének és megválasztásának módját [1949. évi XX. törvény 33. § (3) bekezdés], az 1997-es jogállási törvény pedig a megbízatása megszűnésének körülményeit. A státustörvény minden addiginál konkrétabban fogalmazta meg a miniszterelnök kiemelt feladatkörét: a kormánypolitika általános irányának meghatározása, valamint a miniszterek és a kormányszervek vezetői számára a feladatok megállapítása [2006. évi LVII. törvény 14. § (1–2) bekezdés]. A 2006-os státustörvény kinevezési jogainak bővítésével is erősítette a kormányfő pozícióját. A korábbi jogállási törvénytől eltérően a minisztériumi szakmai vezetők kinevezési joga a miniszterektől a kormányfő jogkörébe került. Ezzel a kinevezési jogkörmódosítással tulajdonképpen a miniszterelnök befolyást szerzett a kormány összes vezetői szintje fölött: a miniszter és az államtitkár személyére javaslatot tett a köztársasági elnöknek, a szakállamtitkárokat pedig az érintett miniszter javaslatára nevezte ki.

A törvény, kiküszöbölve az 1997-es szabályozás Medgyessy Péter lemondása kapcsán felmerült politikai ellentmondásait, megszüntette a miniszterelnök 30 napos lemondási idejét. Helyette egyértelműen rögzítette, hogy a kormányfő megbízatása lemondásának a köztársasági elnökhöz történő benyújtásával egy időben megszűnik.

35 A 2006. évi LVII. törvény alapján központi államigazgatási szervnek minősül a kormány, a kormány kabinetjei, a kormánybizottságok, a minisztériumok, az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

A kormánytagok és államtitkárok jogállását újraszabályozó 2006-os jogszabály – bár az állami vezetők tekintetében megszüntette a politikai és szakmai vezető megosztást – szakmai szempontok alapján is valamelyest differenciált a vezetők között. Az egyes állami vezetők kinevezési feltételei ugyanis elváltak egymástól az iskolai végzettség tekintetében. Hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz, a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár esetében a kinevezés feltétele „csak" a büntetlen előélet és a választójog, míg a szakállamtitkárok esetében ezenfelül szükséges a megfelelő iskolai végzettség – jogi, közgazdasági vagy szakirányú diploma – megléte [57. § (1) bekezdés]. A törvény a szakállamtitkárok esetében egyértelműen összeférhetetlennek tartja az országgyűlési képviselőséget[36] [8. § (2) bekezdés[37]].

A miniszterek jogállását is részletesebben szabályozta a státustörvény. A kormányfőhöz hasonlóan egyértelmű megfogalmazást nyert a miniszterek feladata: *„A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben."* [28. § (2) bekezdés.] Ez a feladatmeghatározás szintén összhangban van a kancellári típusú kormányzás elveivel és gyakorlatával. A kormányban az egyes miniszterek elsődleges feladata az összkormányzati érdek és politika érvényesítése, a tárcavezető nem az egyes tárcaérdekek kijárója, lobbistája. Új elem a szabályozásban a tárca nélküli miniszterek feladatkörének és státusának szabályozása. Ahogy már szó volt róla, az alkotmány lehetőséget

36 Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a státustörvény az 1997-es törvényhez képest szűkebben szabályozza a szakmai jellegű vezető összeférhetetlenségét, hiszen a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében az összeférhetetlenség részét képezte a párt-, szakszervezeti, önkormányzati vezető tisztség egyaránt.

37 A törvényjavaslat indoklása is egyértelműen megfogalmazza a szakállamtitkárok szakmai vezetői státusát: „A javaslat a szakállamtitkárt a többi állami vezetőhöz képest inkább szakmai feladatokat ellátó személyként jelöli meg." (T/62 számú törvényjavaslat 2006-ban.)

adott tárca nélküli miniszterek kinevezésére meghatározott feladatokra. Ezen túlmenően 2006-ig e speciális feladatokat ellátó miniszteri kört érintő szabályozás nem született. A státustörvény egyértelműen fogalmaz a hatáskörükkel kapcsolatban: tárca nélküli minisztert csak olyan feladatokra lehet kinevezni, amelyek egyik tárcavezető feladatkörébe sem tartoznak. Ezt a feladat- és hatáskört kormányrendeletben kell rögzíteni (29. §).

A státustörvény legtöbb vitát kiváltó rendelkezése a korábbi politikai és szakmai (közigazgatási és helyettes) államtitkári rendszer átalakítása volt. Ennek lényege a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése és a háromszintű államtitkári vezetés kettőre – az államtitkárra és a szakállamtitkárra – való csökkentése. A minisztériumok vezetési szintje ezzel leegyszerűsödött, de nagymértékben át is formálódott, alkalmazkodva a politikai kormányzás elveihez. A korábbi politikai államtitkár funkcióját politikai jellegű vezetőként továbbra is az államtitkár töltötte be, akinek törvényben nevesített feladatköre a miniszter teljes jogkörű helyettesítése. Ezzel a meghatározással tulajdonképpen egyrészt kikristályosodott a (korábbi politikai) államtitkárok helye a kormányzati rendszerben – egyértelművé téve a miniszterhelyettesítési feladatkört –, másrészt pedig le is egyszerűsödött ahhoz a gyakorlathoz képest, amely az 1997-es törvényi felhatalmazás alapján lehetővé tette a politikai államtitkárok meghatározott feladatra történő kinevezését. Az államtitkárok számát a státustörvény egyértelműen lehatárolja: a szaktárcáknál egy-egy, 2008-tól néhány minisztériumban kettő, a Miniszterelnöki Hivatalban pedig négy, majd egy 2007-es módosítás nyomán tíz államtitkárt lehetett kinevezni. Az államtitkárok miniszterhelyettesítési politikai funkciója feloldotta a rendszerváltás óta a politikai államtitkárok helyzetét érintő dilemmát arra vonatkozóan, hogy mi a tényleges szerepük a kormányzati rendszerben (Szilvásy 2007). A kezdeti, csak a parlamentre korlátozódó miniszterhelyettesítési jogkör fokozatosan jutott el a tárcavezető tényleges helyettesítéséig, hiszen a 2006-os törvény egyértelmű és kizárólagos feladatmeghatározásával szemben az 1997-es

jogállási törvény még lehetőséget adott a miniszternek ez ügyben eltérő rendelkezésre is.

A közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése magával hozta, hogy a minisztériumok vezetői, a miniszterek egy személyben a tárcák politikai és szakmai vezetői is legyenek (Müller 2008, Sárközy 2007). A törvény a miniszter vezetői feladatát nem korlátozta csak a politikai vezetésre, így a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnésével egyértelműen mindkét, korábban egymástól elválasztott funkciót – a politikai és szakmai vezetést is – egy személyben a miniszter, illetve helyettesítési jogkörében az államtitkár látta el.[38]

A minisztériumok harmadik vezetői szintje a szakállamtitkári szint, amely lényegében a korábbi helyettes államtitkári pozíciónak felelt meg. A törvényben nevesített állami vezetők közül ez a poszt igazodott leginkább a közigazgatás szakmai kritériumaihoz. A szakállamtitkárok számára megfogalmazott feladatkör egyértelműen szakmai jellegű: a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter által meghatározott területen a szakmai munkát [54. § (1) bekezdés]. Ezenkívül – bár

[38] Nem tartozik szorosan az állami vezetők jogállásának elemzéséhez, de érdemes megjegyezni, hogy ideáltipikusan ez a modell akkor tud jól működni, ha a miniszterek és államtitkárok nemcsak politikusok, hanem az adott területen némi szakmai jártassággal is rendelkeznek (vö. Müller 2008, Sárközy 2007). A miniszterekkel kapcsolatban egyébként a nemzetközi politikatudományi szakirodalom is felveti a politikai versus szakmai jártasság kérdéskörét: egy-egy miniszteri pozíció elnyerésében a politikai karrier vagy egy szakmai teljesítmény játszhat-e inkább szerepet, illetve milyen módon tud és kell-e egy jelöltnek jó politikusnak lennie ahhoz, hogy megfelelő kormányzati szakemberré váljon a kinevezési területén (Blondel 1991, Dowding–Dumont 2009).
Szintén nem tűnik elhanyagolható szempontnak az a Müller György által felvetett érv a modell megfelelő működéséhez, hogy ha a miniszter és az államtitkár egy személyben politikai és szakmai vezetője is a minisztériumnak, kiválasztásuknál érdemes lett volna figyelembe venni az egyéb szakmai, közéleti leterheltségüket is (képviselőség, párttisztség), hogy a kinevezett vezetők rendelkezzenek elegendő idővel – a közigazgatási államtitkár hiánya miatt – megnövekedett feladatokkal járó hivatalvezetéshez.

a szakállamtitkárok kinevezésének időtartama a kormányciklushoz kötött – a pozíció szakmaiságát a már említett országgyűlési képviselői összeférhetetlenségi kritérium és a szükséges felsőfokú iskolai végzettség is nyomatékosítja.

A 2010 májusában, a második Orbán-kormány megalakulása előtt néhány nappal elfogadott *2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* az újabb kormányzati filozófiának megfelelően régi-új módon szabályozza a kormányzati szerkezet alapjait, valamint a kormánytagok jogállását. Az új törvény alapvető felépítésében követi a 2006-os jogállási törvényt, de a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását illetően visszatér a rendszerváltás idején elhatározott kormányzati vezetési szemlélethez, amely elválasztotta egymástól a minisztériumok politikai és szakmai vezetését. A törvény indoklásában (T/17. számú törvényjavaslat 2010-ben) egyértelműen elhatárolódik a Gyurcsány Ferenc által képviselt szakpolitikai koncepciótól, amely szerint a minisztériumok vezetői szakpolitikusok, egy személyben a tárca politikai és szakmai vezetői is. Ezzel szemben a törvényalkotói[39] szándék szerint a hatékony kormányzati munkát a politikai és a szakmai vezetési szintek egymástól való elválasztása jelenti. Ennek megfelelően alakult át az állami vezetők köre, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, az államtitkárokat, a közigazgatási államtitkárokat és a helyettes államtitkárokat foglalja magában. Visszaállt az állami vezetők politikai és szakmai szempontú elválasztása: hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok[40] politikai vezetőként, a közigazgatási és helyettes államtitká-

[39] A törvényjavaslat beterjesztői Navracsics Tibor és Répássy Róbert (Fidesz), Rétvári Bence (KDNP) képviselők.

[40] A 2010-es jogállási törvény egyedül a politikai államtitkár elnevezést nem állítja vissza a korábbi modellből, a minisztert helyettesítő politikai vezető tekintetében továbbviszi a 2006-os státustörvény államtitkár megnevezését.

rok szakmai vezetőként látják el feladataikat. A két vezetői csoport szolgálati jogviszonyát illetően is a korábbi szabályozási rendet állította vissza az új törvény: a politikai vezetők tevékenységüket állami vezetői szolgálati viszonyban látják el, azaz megbízatásuk maximum a kormányzati ciklus végéig tart, a szakmai vezetők jogviszonya viszont visszaáll a határozatlan idejű közszolgálati, kormányzati szolgálati jogviszonyra (6–7. §). A felosztásnak megfelelően a politikai vezetők összeférhetetlenségi, felelősségi jogviszonyuk megszűnése esetére járó juttatásainak szabályozását ebben a törvényben, míg a szakmai vezetőkre vonatkozó ezen szabályokat a Köztisztviselők jogállásáról szóló, 2012. március 1-jétől a Közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben határozták meg.

A két csoport feladatköre nem változott, a politikai vezetők közül a miniszterelnök és a miniszterek alakítják a kormány általános politikáját. A miniszterelnök egyben a kormány irányítója, a miniszterek számára feladatokat szabhat meg [18. § (2) bekezdés], a miniszterek pedig a kormány általános politikájának megfelelően vezetik a minisztériumokat, valamint irányítják az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét [34. § (1–2) bekezdés]. Az államtitkárok elsődleges feladatköre a miniszterek helyettesítése. A kinevezhető államtitkárok számát a törvény nem határozta meg, a kormány szerkezetét ebben a tekintetben – az előző ciklustól eltérően – a törvény nem korlátozza. Ez a szabályozás nyilvánvalóan összefügg a 2010-ben bevezetett, a korábbiaktól lényegesen eltérő, csúcsminisztériumokra épülő kormányszerkezettel, amelyben a minisztériumokhoz tartozó szakpolitikai területeket államtitkárok felügyelik és vezetik.

Az 1997-es jogállási törvénytől eltérően a szakmai vezetőkre vonatkozó szabályozást nem egy külön fejezetben, hanem a minisztériumok szervezetét szabályozó részben határozták meg. Feladatkörük a minisztériumok hivatali szervezetéhez kötődik: a közigazgatási államtitkár a hivatali apparátus vezetője, a helyettes államtitkár egy meghatározott szakmai területért felelős (61–62. §).

A politikai és szakmai vezetők kinevezéséhez szükséges feltételekben nem történt változás a korábbi szabályokhoz képest: politikai vezetővé büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező személyek, szakmai vezetővé pedig ezeken a feltételeken túl megfelelő felsőfokú végzettséggel is rendelkező személyek nevezhetők ki.

Új elem a korábbiakhoz képest a miniszterelnök helyettesítésének szabályozása. A törvénnyel egy napon elfogadott alkotmánymódosítással (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása) került be a magyar kormányzati rendszerbe a miniszterelnök-helyettes intézménye. Ennek alapján a miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több helyettest jelöl ki. Az alkotmánymódosítással összhangban a jogállási törvény a miniszterelnökről szóló fejezetrészben is szabályozza a miniszterelnök helyettesítését.

A törvény több ponton jelzi a miniszterelnök és hivatali apparátusa kormányzati státusának megváltozását. A rendszerváltás során átalakult kormányzati szerkezetben a kormányzati politika a miniszterelnök körül, illetve annak hivatali szervezetében, a Miniszterelnöki Hivatalban összpontosult. Ehhez képest a 2010-es jogállási törvény egy új kormányzati szerkezetet vázol fel. A Miniszterek és minisztériumok című fejezetben szabályozták az újonnan felállítandó Miniszterelnökséget mint a miniszterelnök munkaszervét, és a törvénybe bekerült a központi államigazgatási szervek közé. Ennek az a jelentősége, hogy korábban a Miniszterelnöki Hivatal törvényi szinten nem jelent meg a kormányzati szervezetek között, a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényekben nem szerepelt, pedig szervezeti struktúrájában – 1998-tól különösen – minisztérium jellegű volt: miniszteri, politikai államtitkári, közigazgatási és helyettes államtitkári vezetői szintekkel. A Miniszterelnökség helyéről és szerepéről az új struktúrájú kormányban a következő fejezetben lesz szó részletesen.

A minisztériumi struktúra változásai 1990 és 2014 között

AZ ANTALL- ÉS BOROSS-KORMÁNY IDŐSZAKA (1990. MÁJUS 23.–1994. JÚLIUS 15.)

A magyar politikai rendszerben a minisztériumi struktúrát külön törvény szabályozza, amelynek elfogadását az eddigi gyakorlat szerint a mindenkori kormánytöbbség biztosította. A *3. táblázat* bemutatja, hogy az 1990-ben felállított minisztériumi struktúra nem sokban tért el az 1980-as évek végének ágazati minisztériumi szervezetrendszerétől.

Az ágazati besorolású minisztériumi struktúra a feladatköröket tekintve azonban alapvetően megváltozott. A minisztériumok felsorolását tartalmazó *1990. évi XXX. törvény* indoklása alapján a rendszerváltással végbement átalakulás „*...mérföldköve a kormányzati rendszer korszerűsítése...*" (1990. évi XXX. törvény indoklása), a cél egy olyan rendszer kialakítása, amely megfelel az európai normáknak, de épít a magyar közjogi hagyományokra is. A törvény ennek szellemében fekteti le az új kormányzati struktúra alapjait.

Az egyes minisztériumok feladat- és hatásköre az előző rendszer kormányzati struktúrájához képest jelentősen megváltozott. Az új közjogi rendszerben a kormányzati munkában kiemelkedő szerep jutott a miniszterelnöknek. Ez az alapvető kormányzati rendszert érintő változás szabta meg az 1990-ben a Minisztertanács Hivatala alapjain felépülő Miniszterelnöki Hivatal szervezetét. Az alkotmányos rendszerben bekövetkezett változásokat követve a Minisztertanács nevének kormányra változtatásával a Minisztertanács Hivatalának neve 1990. július 5-én Miniszterelnöki Hivatalra változott (Fehér 2003). Az egypártrendszer keretei között az 1988 áprilisában létrehozott Minisztertanács Hivatala a rendszer működési logikájából, a pártközpontú döntési mechanizmusából következően leginkább a kormány testületi működésének jogi, technikai előkészítését, az ezzel járó koordinációs feladatokat látta

3. táblázat: A minisztériumi struktúra átalakulása a rendszerváltás idején (1987–1994. július 15.)

Minisztériumi struktúra a rendszerváltást megelőzően	*Minisztériumi struktúra az Antall- és Boross-kormány időszakában*
1987. évi VII. törvény/1988. évi XVI. törvény	*1990. évi XXX. törvény/1990. évi LXVIII. törvény*
(Minisztertanács Hivatala)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium (Minisztertanács Tanácsi Hivatalából)	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari Minisztérium	Ipari és Kereskedelmi Minisztérium
Kereskedelmi Minisztérium (Belkereskedelmi Minisztériumból és Külkereskedelmi Minisztériumból)	Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma
Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium	Környezetvédelmi Minisztérium (1990. szeptember 14-ig) Környezetvédelmi és *Területfejlesztési Minisztérium* (1990. szeptember 15-től)
Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (1988. december 31-ig)	–
Közlekedési Minisztérium (1988. december 31-ig) Közlekedési, *Hírközlési és Építésügyi Minisztérium* (1989. január 1-jétől)	Közlekedési és Hírközlési Minisztérium (1990. szeptember 14-ig) Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (1990. szeptember 15-től)
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium	Földművelésügyi Minisztérium
Művelődési Minisztérium	Művelődési és Közoktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Szociális és Egészségügyi Minisztérium (Egészségügyi Minisztériumból)	Népjóléti Minisztérium
Országos Tervhivatal	–
	Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

el. Bár a hivatal létrejöttét a kormány szerepének a politikai döntéshozatalban való megerősödése indokolta, még nem töltött be erős politikai, tényleges döntés-előkészítő funkciót. A Minisztertanács Hivatala a kormány és szervei, valamint a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei munkaszervezeteként a következő feladatokat látta el (Szilvásy 1994):

- a Minisztertanács üléseinek előkészítése, technikai lebonyolítása;
- kapcsolattartás az Országgyűléssel és az Elnöki Tanáccsal;
- kormányzati koordinációs feladatok;
- állami vezetőkkel kapcsolatos személyzeti feladatok;
- a Minisztertanács alá rendelt szervek, szervezetek irányítása;
- a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei számára döntés-előkészítő, ellenőrző feladatok;
- tájékoztatási feladatok.

Az 1990 júliusában felálló Miniszterelnöki Hivatal (MEH) szervezete a fenti feladatelosztáshoz képest nagymértékben átalakult: a MEH elsősorban a miniszterelnök munkaszervezete lett, és kormányzati koordinációs feladatai tulajdonképpen ebből következtek. A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 2/1990. (VII. 5.) Kormányrendelet a hivatal feladatköreit a következők szerint határozta meg (Fehér 2003, 109.):

- a miniszterelnök munkaszerve, ezen belül működik a miniszterelnök kabinetirodája;
- a kormány munkaszerveként ellátja a kormány testületi működésével, a kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatokat;
- a miniszterelnök közvetlen felügyelete alá tartozó tárca nélküli miniszterek, államtitkárok, országos hatáskörű szervek háttérintézménye.

A Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatási államtitkár vezette, és az államtitkárok jogállásáról szóló 1990-es törvény szerint a MEH-ben maximum négy politikai államtitkár működhetett [1990. évi XXIII. törvény 10. § (2) bekezdés]. Továbbá a MEH-ben kaptak helyet a meghatározott feladatokra kinevezett tárca nélküli miniszterek és címzetes államtitkárok, politikai tanácsadók titkárságai.

A miniszterelnök kiemelt közjogi státusával munkaszervezetének politikai döntéshozatalban játszott szerepe is átalakult, a döntések centrumává vált. A kancellári kormányzásnak megfelelően a miniszterelnök a kormányban nemcsak „első az egyenlők között", hanem a kormányprogram koordinálója és kontrollálója is lett, ennek a feladatnak kellett megfelelnie a Miniszterelnöki Hivatalnak is. Az Antall-kormány idején kialakított szervezeti struktúra alapján – amely lényegében a Boross-kormány alatt sem változott – a MEH-ben zajlott a politikai, gazdasági elemzés és döntés-előkészítés, a kormányzati döntések koordinációja: a kormány ügyrendje alapján ugyanis a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést meg kellett küldeni a MEH számára, így a miniszterelnök hivatali szervezetén keresztül közvetlen kontroll alatt tudta tartani a tárcaszintű kormányzati döntéshozatalt. Ez a funkció azonban 1998-ig, az első Orbán-kormány hivatalba lépéséig leginkább jogi-kodifikációs kontrollt jelentett, tartalmi észrevételeket nem (Fehér 2003).

Nagyobb súlyt képviseltek a politikai döntés-előkészítésben a közigazgatási államtitkári, majd később egy rövid ideig a politikai államtitkári értekezletek. A közigazgatási államtitkári értekezlet feladata a kormányülések előkészítése volt, a kormány elé kerülő előterjesztések elsősorban közigazgatási szempontú egyeztetésével. A közigazgatási államtitkári értekezlet a tárcaközi egyeztetés után még fennmaradt véleménykülönbségek megszüntetésének fóruma volt, és csak azok az előterjesztések kerülhettek a kormány elé, amelyeket az értekezlet támogatott, azaz a tárcák képviselőinek sikerült egyezségre jutniuk a javaslatot illetően. A közigazgatási államtitkári értekezlet vezetője a MEH közigazgatási államtitkára volt, tagjai a tárcák közigazgatási államtitkárai. A közigazgatási államtitkári értekezlet mintájára szerveződött meg 1993 júliusában a politikai véleménykülönbségek tisztázására – a MEH általános politikai államtitkárának vezetésével – a politikai államtitkári ér-

tekezlet. A politikai államtitkárok a kormányülések előtt azokat az előterjesztéseket tárgyalták meg, amelyek politikai állásfoglalást igényeltek, és ennek eredményét a kormány elé terjesztették (Pesti 2000, Wiener 1997).

A miniszterelnöki döntéshozatali koordináció erősítésének célját szolgálta a miniszterelnöki kabinetirodán belüli nyolc referatúra felállítása, amelyekhez a főbb kormányzati irányítási területek tartoztak.[41] A három-ötfős referatúrák feladata elsősorban a tárcákkal való kapcsolattartás, információgyűjtés, valamint ezek alapján a kormányfő tájékoztatása volt. A kis létszámú hivatalok azonban nem tudták hatékonyan ellátni a klasszikus koordinációs feladatokat, inkább a miniszterelnök informálásában játszottak szerepet.

Összességében az Antall- és a Boross-kormány időszakában kiépült a Miniszterelnöki Hivatal alapvető struktúrája, bár a szorosan vett miniszterelnöki hivatalszervezeten túl még viszonylag sok „mellékfunkcióval". A Miniszterelnöki Hivatalon belül kapott helyet a miniszterelnök tanácsadó testülete, illetve később személyes tanácsadói, valamint a kormányfő saját gazdaságpolitikai testületeként értelmezhető Matolcsy György vezette gazdaságpolitikai államtitkárság is. Szintén a MEH keretén belül működött a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatala. Az Antall- és a Boross-kormány idején a Miniszterelnöki Hivatalba több, az egyes tárcákhoz szorosan nem besorolható szakterület felügyelete is bekerült tárca nélküli miniszteri vagy politikai, illetve címzetes államtitkári irányítás alatt (privatizáció, kutatásfejlesztés, a Bécs-Budapest világkiállítás koordinációja, egyházi kapcsolatok, ifjúságpolitika). A kormányzati ciklus közepén, 1992-ben Katona Tamás MEH politikai államtitkári kinevezésével jött létre a hivatalon belül a kormányzati kommunikáció szervezete. Az említett

[41] Külpolitika; közigazgatás-jogi ügyek, környezetvédelem; biztonságpolitika, rendészet; belpolitika, egyházak, parlament; gazdaságpolitika; szociálpolitika, érdekvédelem; oktatás, kultúra, kisebbségek; tájékoztatáspolitika.

területeken kívül természetesen a MEH-en belül kapott helyet a tárca nélküli miniszterek hivatali apparátusa is (Fehér 2003).

A rendszerváltást közvetlenül megelőző minisztériumi struktúrához képest a még a kormány megalakulása előtt, 1990. május 9-én elfogadott törvény a minisztériumok felsorolásáról jelentős változásokat jelzett. A klasszikus tárcákat illetően nem történt változás: a belügyi, külügyi, honvédelmi, igazságügyi és pénzügyi tárca – bár értelemszerűen átalakuló feladatkörökkel – megmaradt. A gazdasági rendszerváltással megszűnt viszont az Országos Tervhivatal. Egy másik megszűnő hivatal, az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal feladatainak ellátására jött létre a Munkaügyi Minisztérium. A korábban két tárca által felügyelt ipari és kereskedelmi szabályozási területeket egy minisztériumba vonták össze (Ipari és Kereskedelmi Minisztérium), és ezzel párhuzamosan egy új tárca – a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma – szerveződött a külgazdasági kapcsolatok feladataira. A kormányzati prioritásokat is jelző, átalakult feladatkörökkel szerveződött újjá a Környezetvédelmi Minisztérium a korábbi Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumból, a Közlekedési és Hírközlési Minisztérium a Közlekedési Minisztériumból, a Népjóléti Minisztérium a Szociális és Egészségügyi Minisztériumból, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium a Művelődési Minisztériumból, valamint a Földművelésügyi Minisztérium a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztériumból.

Az 1990. május 23-án megalakult Antall-kormánynak a miniszterelnökön kívül 13 miniszter és három tárca nélküli miniszter, összesen 17 tagja volt. A kormánykoalíció tagjai a Magyar Demokrata Fórum, a Független Kisgazdapárt és a Kereszténydemokrata Néppárt voltak. A kormánypártok nem kötöttek koalíciós megállapodást, a kormányzati pozíciók elosztását illetően többségében a vegyes minisztériumok elvét követték. Tíz minisztérium élére került MDF-es miniszter, két tárcát kapott a Kisgazdapárt és egyet a Kereszténydemokrata Néppárt. Az MDF-es miniszterek mellett öt minisztériumban dolgoztak MDF-es politikai államtitkárok (a

külügy, a honvédelem, a művelődésügy és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok területén) és öt minisztériumban a koalíciós partnerek adták a politikai államtitkárokat (négy kisgazda és egy kereszténydemokrata). Antall József kormányába azonban nem csak pártpolitikusok nyertek kinevezést. A kormányfő jellemzően tárca nélküli pozíciókba igyekezett tekintélyes szakembereket egy-egy szakterület felügyeletére megnyerni, de a kormány első pénzügyminisztere, Rabár Ferenc sem volt pártpolitikus.

Az Antall-kormány 1993 decemberéig tartó kormányzati ciklusa alatt több személyi változás történt. Nem sokkal a kormány megalakulása után a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét tárca nélküli miniszteri szintre emelték, ezzel a kormány tagjainak száma 18-ra emelkedett. Az Antall-kormánybann – a miniszterelnök 1993 decemberében bekövetkezett haláláig – két nagyobb átalakítás történt: 1990 decemberében és 1993 februárjában. Ezek nem mindig jelentették kormány tagjainak kicserélődését, több esetben egy-egy kormánytag a kormányon belül csupán más pozícióba került.

Az 1993. december 21-én megalakult Boross Péter vezette kormány összetétele egy miniszter személyében tért el az Antall-kormányétól: Boross Péter belügyminiszteri posztját Kónya Imre vette át.

A HORN-KORMÁNY IDŐSZAKA (1994. JÚLIUS 15.–1998. JÚLIUS 8.)

Horn Gyula, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltje az 1994-es országgyűlési képviselő-választások után annak ellenére, hogy pártja megszerezte a kormányalakításhoz szükséges parlamenti mandátumok abszolút többségét (54 százalékát), a Szabad Demokraták Szövetségével közös koalíciós kormány élén kezdte meg a kormányzati munkát 1994 júliusában. A két párt koalícióját a sajátos történelmi, politikai helyzet indokolta és kényszerítette ki. A rendszerváltás után négy évvel, a második szabad választások alkalmával az egykori MSZMP utódpártja, bár megtehette volna,

mégsem egyedül alakított kormányt, az MSZP legitimitását ugyanis nagyban erősítette a rendszerváltó párt, az SZDSZ koalíciós szerepvállalása.

A két párt a kormányalakítás előtt koalíciós megállapodást kötött egymással, amelyben részletesen szabályozták a közös kormányzás működési szabályait és biztosítékait, valamint a közös kormányprogram alapjait. A koalíciós megállapodás első felében a partnerek kinyilvánították a közös kormányzásra, közös döntéshozatalra vonatkozó szándékukat és felelősségüket. A megállapodás a korábbi kormányzati ciklushoz képest új elemeket vezetett be a kormányzati döntéshozatalba, parlamenti számarányához képest jóval szélesebb jogköröket biztosítva a kisebbik koalíciós partnernek. A kormányzati munkában a miniszterelnök mellett fontos szerep jutott a miniszterelnök szabaddemokrata koalíciós helyettesének[42] (Kuncze Gábor belügyminiszternek), ez a poszt azonban nem azonos a miniszterelnököt akadályoztatása esetén helyettesítő miniszter pozíciójával, amelyre a Horn-kormányban 1996-ig a mindenkori pénzügyminiszter volt kijelölve, és csak Bokros Lajos lemondása után lett a koalíciós helyettes belügyminiszter egyben a kormányfő rendeleti úton kijelölt helyettese. A két egymástól eltérő funkció ekkor ugyan összeért, de hangsúlyos különbség, hogy a „miniszterelnök koalíciós helyettese" feladatkör a koalíciós politikai döntéseket illetően jelentett kiemelt pozíciót, az akadályoztatás esetére szóló felhatalmazás pedig a kormányzati munka mindenkori folytonosságát biztosító helyettesi funkció, amelyet nem befolyásolt, hogy melyik koalíciós párt tagját jelölték ki ebben a szerepkörben.

[42] A koalíciós megállapodás alapján a kormányfő előzetesen egyeztet koalíciós helyettesével a köztársasági elnöknek tett kinevezési és felmentési javaslatokról, a miniszterelnöki jogkörbe tartozó kinevezési és felmentési javaslatokról, valamint az országgyűlés jogkörébe tartozó személyi döntési javaslatokról.

Szintén új elemként került be a kormányzati döntéshozatal folyamatába a Koalíciós Egyeztető Tanács (KET), amelynek elsődleges feladata a konfliktusmentes kormányzás biztosítása volt, a vitás kérdéseket ezen a fórumon tisztázták. A tanácsot bármelyik fél kezdeményezésére össze kellett hívni. A testület sajátosan nem csak a kormány tagjaiból állt, mivel a miniszterelnökön és annak koalíciós helyettesén kívül tagjai voltak a koalíciós pártok frakcióvezetői, valamint az általuk delegált egy-egy politikus. A kormányzati döntéshozatal tehát bizonyos esetekben – a konfliktusok feloldásának céljával – kibővült a koalíciós pártok képviselőivel is, így ezekben a sajátos helyzetekben a pártok a korábbinál nagyobb befolyást gyakorolhattak a kormányzati munkára.

A koalíciós megállapodás tartalmazta a kormányzati struktúra módosításának alapelveit is, amelyek előirányozták az Antall-kormány szerkezetének egyszerűsítését: a minisztériumok számának csökkentését és a tárca nélküli miniszterek kinevezését csak különlegesen indokolt esetekre korlátozva. Továbbá meghatározta a kormány munkáját segítő kabineteket és azok összetételét is. A koalíciós megállapodás rögzítette a minisztériumi struktúrát és név szerint megjelölte az egyes miniszteri posztokat betöltő politikusokat, az egyes pártok jogosultságát a tárcák politikai államtitkárainak jelölésére. A megállapodás azonban annyiban ellentmondásos, hogy bár az 1.9-es pontjában meghatározza, hogy a tárca miniszterét delegáló párt adja a tárca politikai államtitkárát is, de a gyakorlatban a megállapodás melléklete alapján inkább az a kitétel érvényesült, amely szerint ettől a felek közös megegyezéssel eltérhetnek. A 14 tagú kormányban az MSZP kilenc minisztérium tárcavezetői pozíciójába és a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli posztra delegált kormánytagot, az SZDSZ háromba. A politikai államtitkárok száma ettől eltérően alakult, az

MSZP hét, az SZDSZ öt politikai államtitkárt delegálhatott a koalíciós megállapodás értelmében.[43]

A *4. táblázat* bemutatja a minisztériumi struktúra változását 1994-ben, a Horn-kormány hivatalba lépésekor, illetve a kormányzati ciklus közben. Összességében elmondható, hogy a Horn-kormány idején a minisztériumi struktúrában nem történt lényegi változás. A minisztériumok felsorolásáról szóló 1994. évi LVI. törvény alapján a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma megszűnt, hatáskörei az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumhoz kerültek. Megvalósult a koalíciós megállapodás azon része is, amely szerint a tárca nélküli miniszterek számát csökkenteni kellett. Továbbá a Horn-kormány indulásakor csak egy, a nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős tárca nélküli miniszteri posztot töltötték be. A Horn-kormány hivatalba lépésével némileg egyszerűsödött a Miniszterelnöki Hivatal struktúrája is, bár az előző ciklusban a máshová nem sorolt feladatokból eredő túlburjánzást nem sikerült maradéktalanul lefaragni. A MEH alapvető feladatai nem változtak: elsődlegesen a miniszterelnök munkaszervezete, valamint ellátja a kormány testületi működésével kapcsolatos teendőket. A Miniszterelnöki Hivatalt továbbra is közigazgatási államtitkár vezette. A koalíciós megállapodásban elhatározott elveknek megfelelően a Horn-kormány megkezdte a MEH „profiltisztítását", de idővel az egyes szaktárcákhoz kihelyezett területek visszakerültek a MEH-be (egyház- és ifjúságpolitika), illetve a kormányzati munka szervezése során újabb speciális feladatok is integrálódtak a hivatalba (lásd például a Balatonnal, majd később a Dunával kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását), és természetesen voltak olyan feladatkörök is, amelyek változatlanul a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörében maradtak (nemzeti kisebbségek, határon túli magyarokkal kapcsolatos ügyek felügyelete). Az egysze-

[43] A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás.

rűsítésre törekvés mellett azonban a Horn-kormány idején nagy számban neveztek ki kormánybiztosokat, szintén a MEH hivatali keretein belül (Fehér 2003).

4. táblázat: A minisztériumi struktúra 1990. május 23.–1998. július 8. között

Minisztériumi struktúra az Antall- és a Boross-kormány időszakában	*Minisztériumi struktúra a Horn-kormány időszakában*
1990. évi XXX. törvény/1990. évi LXVIII. törvény	*1994. évi LVI. törvény/1996. évi LXXIV. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari és Kereskedelmi Minisztérium	Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (1996. október 15-ig) Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium (1996. október 16-tól)
Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma	
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium	Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi Minisztérium	Földművelésügyi Minisztérium
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	Művelődési és Közoktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Népjóléti Minisztérium	Népjóléti Minisztérium
Munkaügyi Minisztérium	Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

A Horn-kormány hivatali ideje alatt a kormány szerkezetében két jelentősebb változás történt: 1995 márciusában Horn Gyulának sikerült a koalíción belül elérnie egy, a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter kinevezését, 1996-ban pedig az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium nevét megváltoztatta Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériumra (1996. évi LXXIV. törvény), aminek hátterében a turizmusfejlesztés kiemelt kormányzati politikai szintre emelése állt.

AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY IDŐSZAKA (1998. JÚLIUS 8.–2002. MÁJUS 27.)

Az 1998 májusában megtartott országgyűlési képviselő-választások eredményeként a köztársasági elnök Orbán Viktort, a Fidesz-Magyar Polgári Párt elnökét és miniszterelnök-jelöltjét kérte fel kormányalakításra. A Fidesznek – bár a parlamentben a legnagyobb frakcióval rendelkezett – nem volt meg a kormányzáshoz szükséges abszolút többsége, ezért koalíciós tárgyalásokat kezdett a Magyar Demokrata Fórummal és a Független Kisgazdapárttal. A három párt alkotta koalíciós kormány 1998. július 8-án alakult meg. A két kisebbik kormánypárt párt külön-külön kötött koalíciós megállapodást a Fidesz-Magyar Polgári Párttal, amelyben rögzítették a kormányzás alapszerkezetét, a kormányzati pozícióba történő jelölési jogot és a követendő kormányzás alapelveit. Ennek megfelelően a megalakulásakor 17 fős kormányba a miniszterelnökön kívül tíz tárcavezető minisztert és egy tárca nélküli minisztert a Fidesz, három tárcavezető minisztert és egy tárca nélküli minisztert az FKGP, valamint egy tárcavezető minisztert az MDF delegált. A koalíciós megállapodás értelmében az első Orbán-kormány minisztériumai úgynevezett tiszta minisztériumok voltak, azaz az egyes tárcák élére minisztert jelölő párt joga volt a tárca politikai államtitkárának jelölése is.

Az első Orbán-kormányban megalakulásakor két tárca nélküli minisztert neveztek ki. Az egyik a már hagyományosan tárca nélküli miniszteri posztnak tekinthető polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását felügyelő pozíció (Fidesz), a másik a PHARE-program kormányzati koordinációjának ellátására, illetve felügyeletére létrehozott tárca nélküli miniszteri poszt (FKGP).

Az előző ciklustól eltérően a koalíciós partnerek a kormányzati döntések egyeztetésére nem hoztak létre külön testületet. A koalíciós megállapodásban deklarálták, hogy a kormányt tartják az egyeztetés legfontosabb intézményének. Ennek megfelelően a koalíciós partnerek legfőbb egyeztetési fóruma a Kormánykabinet lett, amelynek a miniszterelnökön kívül tagja volt a két kisebbik koalíciós párt legfőbb politikai képviselője (Torgyán József és Dávid Ibolya[44]), valamint a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a belügyminiszter, a külügyminiszter, a pénzügyminiszter és a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter. A Kormánykabinet a kormányülések előtt másfél órával ült össze és a felmerülő stratégiai és koalíciós kérdésekben egyeztetett (Stumpf 1999).

A Horn-kormány működéséhez – illetve tulajdonképpen a rendszerváltáskor kialakított kormányzati struktúrához – képest az első Orbán-kormány megalakulásával a minisztériumi struktúra alapvetően átalakult (*5. táblázat*). A minisztériumok felsorolásáról szóló 1998. évi XXXVI. törvény alapján látható, hogy a hagyományos minisztériumokat (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy) illetően nem történt változás. A kormányprogramban meghirdetett új kormányzati politikának megfelelően jelentősen átalakult a Miniszterelnöki Hivatal feladatköre, valamint a humán és a gazdasági tárcák szerkezete és feladatköre.

44 1999. január 30-tól, Dávid Ibolya pártelnökké választásától 2001. február 15-ig, Torgyán József miniszteri lemondásáig tehát tulajdonképpen a koalíciós pártok elnökei vettek részt a kormányzati szintű koalíciós egyeztetéseken.

5. táblázat: A minisztériumi struktúra 1994. július 15.–2002. május 27. között

Minisztériumi struktúra a Horn-kormány időszakában	*Minisztériumi struktúra az első Orbán-kormány időszakában*
1994. évi LVI. törvény/1996. évi LXXIV. törvény	*1998. évi XXXVI. törvény/1998. évi LXXXVI. törvény/2000. évi LXXXIX. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium	Gazdasági Minisztérium
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium	Környezetvédelmi Minisztérium
Földművelésügyi Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (2000. június 22-ig) *Közlekedési és Vízügyi Minisztérium* (2000. június 23-tól)
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Népjóléti Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Munkaügyi Minisztérium	Szociális és Családügyi Minisztérium
	Ifjúsági és Sportminisztérium (1999. január 1-jétől)

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

Miként Sárközy Tamás is említi, az 1990-ben kormányzati mintának választott kancellári típusú kormányzásnak legelőször az első Orbán-kormány által kialakított és működtetett kormányzati struktúra felelt meg (Sárközy 1999). Az új kormányzati elveknek megfelelően a tárcaérdekek alárendelődtek az összkormányzati érdekeknek, ami a minisztériumi szerkezetváltásban is tükröződött.

Az e felfogás mentén szerveződő kormányzati munka megvalósításában kulcsszerep jutott a Miniszterelnöki Hivatalnak. Az 1997-es jogállási törvény adta lehetőség alapján az első Orbán-kormányban került először miniszter a MEH élére, ezzel kiemelve a Miniszterelnöki Hivatalt a szűken vett szakmai háttérhivatali szerepből és megerősítve annak politikaformáló centrum jellegét.[45]

Az új alapokon szerveződő Miniszterelnöki Hivatal megmaradt a miniszterelnök munkaszervezetének, de emellett jelentős feladatköröket kapott a döntés-előkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítésének kiemelt céljával, valamint a rövid és hosszú távú kormányzati stratégia kidolgozásában és megvalósításában. E feladatkörök mentén jött létre a MEH-en belül a kormányzati referatúrák rendszere, valamint a Kormányzati Stratégiai Elemző Központ. Az újjászervezett referatúra-rendszer továbblépett az Antall-kormány idején működő referatúrák közigazgatás-szakmai véleményezésén. Az 1998-ban felállított referatúrák – úgynevezett tükörreferatúraként – lényegében leképezték a minisztériumi struktúra alapvető elemeit: a számukra előírt feladatok alapján kapcsolatot tartottak a minisztériumokkal, az általuk tett javaslatokat mind közigazgatási szakmai szempontból, mind politikai tartalmát tekintve véleményezték. Ezen a hatáskörön belül érvényesült az összkormányzati politika előtérbe kerülése a tárcaérdekekkel szemben, mivel a referatúráknak a tárcák javaslatait illetően azt is értékelniük kellett, hogy az egyes javaslatok mennyire illeszkednek az összkormányzati stratégiába. Ezen hatáskörük kapcsán a referatúráknak alternatív javaslattételi jogkörük is volt. A referatúrák fontos szerepet játszottak az egyes javaslatok nyomon követésében, így a döntéshozatalt megkönnyítendő, már a minisztériumi egyeztető szakaszban érvényesíteni tudták a kormányzati szempontokat (Fehér 2003, Pesti 2000, Stumpf 1999).

[45] Stumpf István szavaival: a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka „zászlóshajója" (Stumpf 1999).

A Miniszterelnöki Hivatal új struktúrája és az említett döntéshozatali mechanizmus nem iktatta ki a kormányzati döntéshozatal folyamatából a közigazgatási államtitkári értekezletet, bár a korábbiakhoz képest ennek is megváltozott a szerepe. A közigazgatási államtitkári értekezletet továbbra is a MEH közigazgatási államtitkára vezette, de feladatköre az átalakítások következtében leszűkült a valódi szakmai egyeztetésre, a politikai jellegű véleménykülönbségeket a referatúrákon és a kabineteken belül oldották meg. A közigazgatási államtitkári értekezlet – eredeti funkciójának megfelelően – a kormányülések előtti szakmai, igazgatási egyeztető fórumként működött, a kormányülésre javasolt előterjesztéseket illetően a döntések ténylegesen a kormányülésen, illetve a kormány kabinetjeiben vagy a kormányfő és miniszterei közötti megbeszéléseken (Körösényi 2006) születtek meg.

A Miniszterelnöki Hivatal kormányzati szerepének megerősítésével ismét együtt járt egy profiltisztítási folyamat is. A szorosan az összkormányzati döntéshozatalhoz nem köthető hatásköröket áthelyezték egy-egy, a profilnak legjobban megfelelő minisztériumba: a Határon Túli Magyarok Hivatalát a Külügyminisztériumba, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatalát az Igazságügyi Minisztériumba, az ifjúsági ügyeket 1999-től az Ifjúsági és Sportminisztériumba. Ezzel párhuzamosan politikai államtitkári felügyelettel újabb feladatkörök, illetve a kormánypolitika szempontjából fontos felügyeleti és hatáskörök viszont bekerültek a MEH-be: nemzetbiztonsági és védelmi koordináció, társadalombiztosítási alapok felügyelete, közigazgatási és területpolitikai fejlesztések, kormányzati kommunikáció, informatikai, hírközlési fejlesztések (Fehér 2003, Pesti 2000, Stumpf 1999).

A rendszerváltás óta kialakult gyakorlatnak megfelelően a Miniszterelnöki Hivatalon belül kaptak helyet a tárca nélküli miniszterek hivatali apparátusai. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a korábbiakhoz képest annyiban változott, hogy a területet már nemcsak a tárca nélküli miniszter felügyelte, hanem annak politikai államtitkára is. Ez egy sajátos megoldás, hiszen a

kettős politikai irányítással ez a terület a „minisztériumosodás" jeleit mutatta. A koalíciós megállapodásnak megfelelően létrehozták a második tárca nélküli miniszteri posztot a PHARE-támogatások kormányzati koordinációjára. A korábban külön tárca nélküli miniszteri hatáskörbe tartozó állami privatizáció és a kincstári vagyon kezelésének felügyelete az első Orbán-kormányban is megmaradt a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül, de átkerült a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter hatáskörébe.

A Miniszterelnöki Hivatalon kívül a gazdasági minisztériumok területén is jelentős szerkezeti változtatást hajtott végre az első Orbán-kormány. A hagyományos minisztériumok mellett – az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium feladatköreinek átrendezésével – a gazdaságpolitikáért felelős csúcsminisztériumként hozták létre a Gazdasági Minisztériumot. Ezzel párhuzamosan a pénzügyi tárca feladatköre is átalakult, leszűkült a költségvetési feladatok szervezésére és koordinációjára.

A Független Kisgazdapárt koalíciós szerepvállalásának feltétele volt a Földművelésügyi Minisztérium Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériummá alakítása, amely magában foglalta a területfejlesztést is.[46] A minisztérium hatáskörébe tartozott továbbá a hagyományos mezőgazdasági irányítás, a mezőgazdasághoz kapcsolódó vízgazdálkodás és az építésügy.

Önálló minisztériumként megmaradt a Környezetvédelmi Minisztérium és a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium. Utóbbi szervezeti és hatásköre azonban 2000 nyarán átalakult, mert a 2000. évi LXXXIX. törvény alapján a minisztérium hatásköréből a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladatkörébe kerültek a hírközlési feladatok; ezzel együtt a minisztérium neve Közlekedési és Vízügyi Minisztériumra változott.

[46] A Fidesz tervei között egy Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium létrehozása szerepelt, az FKGP azonban ragaszkodott a területfejlesztéshez, így koalíciós kényszerből az FVM-hez került a területfejlesztés területe (Stumpf 1999).

Az első Orbán-kormány programjában kiemelt helyen szerepelt az oktatás, a család- és ifjúságügy, valamint a kultúra irányításának átalakítása. E prioritásoknak megfelelően alakult át a humán minisztériumok struktúrája. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium kettévált a kulturális igazgatást ellátó Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumára és az oktatási ügyekért felelős Oktatási Minisztériumra. A korábbi Népjóléti Minisztérium feladatkörei két minisztériumhoz kerültek: az egészségügyi ágazat feladatainak szervezésére, felügyeletére külön Egészségügyi Minisztérium szerveződött, az egyéb szociális jellegű ágazati feladatok – a Horn-kormány idején önálló tárcaként működő munkaügyi területtel együtt – pedig a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz. A kormányzati ciklus közben, 1999. január 1-jén kezdte meg működését az Ifjúsági és Sportminisztérium, amely az Országos Testnevelési és Sporthivatal jogutódjaként jött létre és alapfeladata az ifjúság- és sportpolitika koordinálása volt.[47] Deutsch Tamás Ifjúsági és Sportminisztérium élére történő kinevezésével a kormány 18 tagúra bővült.

A kormányzati politika és ezzel együtt a kormányzati struktúra változása és következetes végigvitele, a miniszterelnök központi szerepe a kormányzati döntéshozatalban, ezzel együtt a Miniszterelnöki Hivatal kiemelkedése a minisztériumok rendszerében, valamint a csúcsminisztériumok és a politikán kívülről érkező szakminiszterek megjelenése a kormányban, politikatudományi értelemben beleilleszkedett egy új trendbe, a Körösényi András által a miniszterelnöki hatalom és pozíció prezidencializálódásával jellemzett folyamatba (Körösényi 2001, 2006).

[47] Az Ifjúsági és Sportminisztérium szerepel a koalíciós megállapodásokban is, 1998 júliusában, közvetlenül a kormány megalakulásakor még nem állt fel a minisztérium. A minisztérium élére jelölt Deutsch Tamás csak diplomájának megszerzése után foglalhatta el a minisztériumi széket 1999-ben.

A MEDGYESSY-KORMÁNY IDŐSZAKA (2002. MÁJUS 27.–2004. OKTÓBER 4.)

A 2002. évi országgyűlési képviselő-választásokon a parlamenti mandátumok többségét a Magyar Szocialista Párt szerezte meg, de mivel az abszolút többséget nem érte el, újból koalícióra lépett a Szabad Demokraták Szövetségével, a kormányfői posztot Medgyessy Péter töltötte be. A két párt a kormányzáshoz szükséges többség biztosítása érdekében ismét egy koalíciós megállapodás keretében rögzítette a kormányzás alapelveit. Az 1994-es megállapodáshoz képest azonban 2002-ben a kormányzati döntéshozatalt kevésbé kordában tartó megállapodás született, amely mellékleteiben tartalmazta a részletes kormányprogramot és az egyes tárcák miniszteri és államtitkári pozíciókba történő delegálási jogának megoszlását a partnerek között. Továbbá megfogalmazta a közös kormányzás általános elveit és céljait, a közös kormányzati felelősséget és a parlamenti frakciók együttműködését a döntésekhez szükséges többség biztosítása érdekében. Nem került sor a miniszterelnök koalíciós helyettesének kijelölésére és koalíciós egyeztető testület felállítására sem. A két párt közötti koalíciós kapcsolattartásért, egyeztetésért a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett politikai államtitkár felelt (Horn Gábor).

A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2002. évi XI. törvény alapján 2002 júniusában 16 tagú kormány kezdte meg működését, amelybe az MSZP tizenegy, az SZDSZ négy minisztert delegált. A minisztériumok egy kivételével tiszta minisztériumok voltak, a tárcavezetőt delegáló párt adta a politikai államtitkárt is. Az Oktatási Minisztérium lett az egyetlen vegyes minisztérium, ahová a minisztert az SZDSZ, a politikai államtitkárt viszont az MSZP jelölte. A Medgyessy-kormányban indulásakor nem neveztek ki tárca nélküli minisztert, a korábbi kormányokban ebben a tisztségben ellátott polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter hatáskörébe került. A kormány megalakulása után egy évvel végrehajtott kormányátalakítás során

6. táblázat: A minisztériumi struktúra 1998. július 5.–2004. október 4. között

Minisztériumi struktúra az első Orbán-kormány időszakában	*Minisztériumi struktúra a Medgyessy-kormány időszakában*
1998. évi XXXVI. törvény/ 1998. évi LXXXVI. törvény/ 2000. évi LXXXIX. törvény	*2002. évi XI. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Gazdasági Minisztérium	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Közlekedési és Vízügyi Minisztérium	
Környezetvédelmi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
Oktatási Minisztérium	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium
Szociális és Családügyi Minisztérium	
Ifjúsági és Sportminisztérium	Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium
	Informatikai és Hírközlési Minisztérium

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

azonban két tárca nélküli minisztert is kineveztek: Juhász Endre, az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszteri kinevezésével ez a kormányzati munka – a Külügyminisztériumból kiemelkedve – a Miniszterelnöki Hivatalon belül egységes irányítás alá került.[48] Hasonlóan kiemelt kormányzati politikai státust kapott az esélyegyenlőségi politika a tárca nélküli miniszteri szintre való emelkedésével. A két tárca nélküli miniszter kinevezésével a kormány 18 tagúra bővült, majd 2004. május 1-jétől – Juhász Endre pozíciójának megszűnésével – 17 tagú lett.

A Miniszterelnöki Hivatal kormányzati munkamegosztás szempontjából megerősített szerepén a Medgyessy-kormány nem változtatott, bár átalakítások történtek a MEH feladatkörében. A Miniszterelnöki Hivatal elsődleges hatáskörét tekintve megmaradt a miniszterelnök munkaszervezetének és a kormányzati munkát koordináló hivatali szervezetének. Emellett azonban további feladatkörök ellátása is be-, illetve visszakerült a MEH-be. A legszembetűnőbb változás a nemzeti kisebbségek és a határon túli magyarokkal kapcsolatos ügyek felügyelete, valamint az egyházpolitika visszakerülése a Miniszterelnöki Hivatalba. Az előző kormánytól örökölt feladatok közül megmaradt a MEH keretein belül a kormányzati informatika felügyelete és az európai uniós fejlesztési támogatások kezelése, a kormányzati szintű stratégiai tervezés, a kormányzati kommunikáció, és – bár megváltozott elnevezéssel (főosztályok) – megmaradt a referatúra-rendszer is. Ezeken kívül új feladatként került be a már említett polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete mellett – amelyet a hivatalt vezető miniszter politikai államtitkár útján látott el (Tóth András) – az EU-csatlakozással kapcsolatos feladatok összehangolása 2003-ig politikai államtitkári szinten (Baráth Etele), utána a már említett tárca nélküli miniszter felügyeletével. Fontos kormányzati feladatvállalásként fogalmazódott meg a kormányzat civil kapcsolatainak fejlesztése és a romák társadalmi integrációjával kapcsolatos feladatok ellátása, amelyek hivatali kereteit a Miniszterelnöki Hivatal biztosította. Ide került az MSZP választási kampányában nagy hangsúlyt kapott, Keller László vezette közpénzügyi államtitkárság is, amely az első Orbán-kormány közpénzekkel való visszaéléseinek kormányzati vizsgálatát tűzte ki célul (Fehér 2003).

A Medgyessy-kormány minisztériumi struktúrája némi átrendeződést mutat az előző kormányciklushoz képest. A hagyományos minisztériumok rendje, szervezete (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy) és a humán tárcák oktatási és kulturális szakterületi elhatárolása nem változott. A gazdasági tárcáknál viszont a hatáskörök jelentősen átrendeződtek: a korábbi Közlekedési és Vízügyi Minisztérium feladatkörét megosztották a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, valamint a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium között. Újonnan jött létre a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, ide kerültek a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos hatáskörök az Oktatási Minisztériumból, a korábbi Szociális és Családügyi Minisztériumból és a Gazdasági Minisztériumból. Új csúcsminisztériumként – a korábbi két tárca összevonásával – állt fel az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, és a korábbiakhoz képest új feladatkörrel bővült a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium. Teljesen új minisztériumként szerveződött meg az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, amely az előző kormány idején a Miniszterelnöki Hivatalba integrált hírközlési és informatikai kormánybiztossági feladatköröket vette át.

48 Ez a poszt 2004. április 30-án, az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előtti napon megszűnt.

AZ ELSŐ GYURCSÁNY-KORMÁNY IDŐSZAKA (2004. OKTÓBER 4.–2006. JÚNIUS 9.)

A rendszerváltás utáni magyar politikatörténetben Medgyessy Péter volt az első miniszterelnök, aki nem töltötte ki a parlamenti választásokhoz igazodó négyéves kormányzati ciklust. Medgyessy Péter bukását 2004 nyarán a kormányátalakítási tervei körül kialakult koalíciós bizalmi válság okozta, amely végül a miniszterelnök lemondásával végződött. Miniszterelnökségének végét természetesen nem önmagában a kormány átalakítása okozta; a bizalomvesztés mögött a kormányzati teljesítmény csökkenése és az ezzel együtt járó politikai népszerűségvesztés állt, ami jól érzékelhető lett az MSZP választási eredményeiben a 2004-es európai parlamenti választáson. Medgyessy Péter mint párton kívüli miniszterelnök-jelölt, majd kormányfő megpróbált távolságot tartani mind az MSZP, mind az SZDSZ politikai vezetésétől, technokrata vezetőként kormányát inkább a szakértelem, mint a politika irányába tolni (a „nemzeti közép kormánya"). A kormányzati teljesítmény azonban nem igazolta vissza a céljait és tetteit, 2004 nyarára politikai mozgástere leszűkült. A koalíciós megállapodás értelmében a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium élére az SZDSZ-nek volt joga tárcavezetőt jelölni, így a párt Csillag István eltávolításának terve kapcsán megvonta a bizalmat a kormányfőtől. A kialakult politikai helyzetben az MSZP sem állt a párton kívüli Medgyessy Péter mögé, így 2004. augusztus 19-én döntés született a konstruktív bizalmatlansági indítvány útján történő miniszterelnök-cseréről. Az MSZP-ben megindult a folyamat az új miniszterelnök személyének jelölésére, amelynek során a 2004. augusztus 25-re összehívott rendkívüli pártkongresszuson két jelölt, Kiss Péter és Gyurcsány Ferenc közül a kongresszus Gyurcsány Ferencet választotta miniszterelnök-jelöltnek. A kongresszus napján Medgyessy Péter – megelőzve a konstruktív bizalmatlansági indítványi procedúrát – benyújtotta lemondását a köztársasági elnöknek. Ez az aktus a miniszterelnök 30 napos lemondási idejének figyelembevétele miatt némileg meghosszabbította az új kormány megalakítását, mivel Medgyessy Péternek lemondási ideje alatt ügyvezető miniszterelnökként el kellett látnia a kormányfői feladatait. Gyurcsány Ferencet végül 2004. szeptember 29-én választotta meg az országgyűlés miniszterelnökké, kormánya pedig október 4-én alakult meg.

Az első Gyurcsány-kormány megalakulása előtt a koalíciós pártok megerősítették a 2002-ben megkötött koalíciós megállapodásukat, amely az előző megállapodás tulajdonképpen szó szerinti megismétlése, továbbvitele volt. Ennek megfelelően a kormányba négy minisztert delegált az SZDSZ és tizenegy minisztert az MSZP, az egyes tárcák az Oktatási Minisztérium kivételével tiszta minisztériumok voltak, a politikai államtitkárokat a tárcavezetőt is adó párt delegálta.

A 18 taggal felállt első Gyurcsány-kormány a parlamenti ciklusból hátralévő nagyjából másfél évben csak kismértékben változtatott az örökölt kormányzati struktúrán. A minisztériumok felsorolásáról az országgyűlés nem alkotott új törvényt, a 2004. évi XCV. törvény a 2002. évi XI. törvény módosítása. Ennek alapján két minisztérium, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium alakult át, valamint változott a Miniszterelnöki Hivatal feladatköre is *(7. táblázat)*.

A minisztériumi struktúra átalakítása során a Miniszterelnöki Hivatalból ismét kikerült Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal felügyelete az Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz, a Határon Túli Magyarok Hivatala a Külügyminisztériumhoz, az egyházpolitikai igazgatás a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumához került. Megszűnt a közpénzügyi államtitkárság, és a Teleki László felügyelte roma integrációs államtitkárság az Esélyegyenlőségi Minisztériumban kapott helyet. A kormányban két tárca nélküli minisztert neveztek ki: az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot Baráth Etele töltötte be, a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteri pozíciót pedig Kolber István kapta meg.

7. táblázat: A minisztériumi struktúra 2002. május 27.–2006. június 9. között

Minisztériumi struktúra a Medgyessy-kormány időszakában	*Minisztériumi struktúra az első Gyurcsány-kormány időszakában*
2002. évi XI. törvény	*2004. évi XCV. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
Oktatási Minisztérium	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	Informatikai és Hírközlési Minisztérium

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

A minisztériumi struktúrát két ponton alakította át az első Gyurcsány-kormány. A korábbi Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumból – az Orbán-kormányhoz hasonlóan – önálló feladatkörrel létrejött az Egészségügyi Minisztérium, a minisztérium szociális és családügyi feladatköreit pedig összevonták a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériummal, így az esélyegyenlőségi feladatkörökkel kiegészülve létrehoztak egy újabb csúcsminisztériumot, az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumot.

A második Gyurcsány-kormány időszaka (2006. június 9.–2008. április 30.)

A 2006. évi országgyűlési képviselő-választásokon először kapta meg a lehetőséget ugyanaz a párt, illetve – mivel az MSZP-nek ismét nem volt abszolút parlamenti többsége – ugyanaz a koalíció a kormányzati munka folytatására. A miniszterelnöki megbízatást ismét Gyurcsány Ferenc, a Magyar Szocialista Párt korábbi kormányfője, miniszterelnök-jelöltje nyerte el. A 2006. június 9-én megalakult második Gyurcsány-kormányba a koalíciós megállapodásnak megfelelően a kisebbik kormányzópárt, az SZDSZ három minisztériumba jelölhetett minisztert és államtitkárt, valamint a Miniszterelnöki Hivatalba delegálhatott egy, a koalíciós koordinációért felelős államtitkárt. A tárcák vezetésében a tiszta minisztériumok elve érvényesült, a minisztert delegáló párt adta a minisztert helyettesítő államtitkárt is.

A 2006 nyarán hivatalba lépő kormány jelentős változtatásokat hajtott végre a kormány szerkezetében. Még a Medgyessy-kormány idején – de Gyurcsány Ferenc első miniszterelnöksége idején is folytatva a munkát – Sárközy Tamás kormánybiztos vezetésével létrejött egy munkacsoport a kormányzati rendszer átalakítási tervének kidolgozására. A munkacsoport az átfogó kormányzati reformelképzeléseket tartalmazó javaslatcsomagját 2005 telén be is

mutatta a miniszterelnöknek. A már említett 2006-os változtatások a kormány tagjaira és az államtitkárok jogállására vonatkozóan, valamint a minisztériumi struktúra átalakítása, egyszerűsítése is ennek jegyében történt. A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2006. évi LV. törvény indoklásában (T/61 törvényjavaslat, 2006) a minisztériumi struktúra átalakításának okaként annak egyszerűsítését és a minisztériumok számának csökkentését jelölte meg.

A kormány szerkezetének átalakítása a kormányprogramban meghirdetett átfogó államreform egyik, illetve első lépése volt. A Sárközy Tamás vezette munkacsoport 2005-ben javaslatait törvényjavaslatok formájában is letette a kormány asztalára, így 2006-ban a választások után az új parlament minden addiginál rövidebb idő alatt tudta elfogadni a kormány megalakulásához szükséges jogszabályokat, az új jogállási törvényt, a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényt, valamint ezt megelőzően az új kormányzati struktúra bevezetéséhez szükséges alkotmánymódosítást. Az alkotmány módosításával (2006. évi LIV. törvény) két, a kormányzati szervezetrendszer szempontjából jelentős változás jelent meg jogrendünkben. Az egyik azon a kormánypárti és ellenzéki konszenzuson alapul, amely szerint a mindenkori ellenzéki pártok elismerik a kormánypártok jogát a kormányszerkezet meghatározására,[49] és ennek eredményeként ezt a jogosultságot alkotmányba foglalják. Ez a módosítás tulajdonképpen szentesítette a rendszerváltás óta kialakult gyakorlatot, amely szerint a mindenkori kormánytöbbség ellenzéki akadályok nélkül szavazza meg a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt.

A módosítás azonban tartalmaz egy olyan tételt is, amely a második Gyurcsány-kormány minisztériumi struktúrájának elfogadásához elengedhetetlen alkotmánymódosítás volt. Az alkotmány 1990. augusztus 2-ai módosításával – amely alapvetően a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetet illesztette be a tanácsrendszer helyett az alaptörvénybe – a kormányról szóló fejezetbe bekerült az a kitétel, hogy a (kormány) „a belügyminiszter közreműködésével, a köztársasági megbízottak útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését". Ezzel a mondattal – a minisztériumok közül egyedül – a Belügyminisztérium léte alkotmányos szinten is megfogalmazásra került, így a 2006-ban tervezett minisztériumi struktúra megváltoztatásához – amelynek részét képezte a Belügyminisztérium megszüntetése is – az alkotmány módosítására is szükség volt. A módosítás eredményeként a szövegből kikerült a „belügyminiszter közreműködésével"[50] kitétel.

A *8. táblázat* mutatja a minisztériumi struktúra átalakítását a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésekor: a kormányprogramnak megfelelően a Miniszterelnöki Hivatal mellett 11 minisztériummal, összesen 13 taggal kezdte meg működését. A ciklus elején tárca nélküli miniszter kinevezésére nem került sor.

A kormányzati szerkezetátalakítás keretében a minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal tekintetében is jelentős változások történtek, amelyek a Miniszterelnöki Hivatal esetében alapvetően a miniszterelnök pozíciója és a kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepe megerősítésének irányába mutattak. A 2006-os státustörvény a rendszerváltás óta első ízben szabályozta a miniszterelnök saját hivatali szervezete, a Miniszterelnöki Hivatal szerepét és helyzetét a kormányzati struktúrában.[51] A Miniszterelnöki Hivatal a miniszterelnök munkaszerve, munkáját a kormányfő

49 Az alkotmánymódosítás megszavazása előtti parlamenti vitában Navracsics Tibor, a Fidesz vezérszónoka is utalt az alkotmánymódosításhoz szükséges kompromisszum lényegére: „...hagyjuk, hogy a kormánytöbbség kormányozzon. Kormányozzon a jogállamiság és a demokrácia keretein belül." (Navracsics Tibor frakcióvezető vezérszónoki felszólalása 2006. május 30-án. Országgyűlési Napló, 2006. május 30. (http://www.parlament.hu/naplo38/002/n002_023.htm).

50 A köztársasági megbízottakra vonatkozó szövegrész a köztársasági megbízotti intézmény felszámolásával már a Horn-kormány idején kikerült a szövegből.

51 A Miniszterelnöki Hivatal a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények alapján nem képezte a minisztériumi struktúra részét, a minisztériumok tételes felsorolása között nem szerepelt.

8. táblázat: A minisztériumi struktúra 2004. október 4.–2008. április 30. között

Minisztériumi struktúra az első Gyurcsány-kormány időszakában	*Minisztériumi struktúra a második Gyurcsány-kormány időszakában (koalíciós kormányzás)*
2002. évi XI. törvény/ 2004. évi XCV. törvény	*2006. évi LV. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Belügyminisztérium	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Oktatási és Kulturális Minisztérium
Oktatási Minisztérium	
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

irányítása alatt végzi. A korábbi szabályozáshoz képest – amely választási lehetőséget adott miniszteri és közigazgatási államtitkári vezetés között – változást jelent, hogy a státustörvény alapján a Miniszterelnöki Hivatalt egyértelműen miniszter vezeti. A MEH feladata a kormány működésének biztosítása, a kormányprogram végrehajtásában való közreműködés, a kormányzati munka stratégiai összhangjának biztosítása és a miniszterelnök döntéseinek érvényesítése (2006. évi LVII. törvény 30. §). A második Gyurcsány-kormányban a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka és döntéshozatal központi szervezete. A 2006-os jogállási törvény alapján „A Miniszterelnöki Hivatal közreműködik a Kormány társadalmi-gazdasági stratégiájának kialakításában; a Kormány és a miniszterelnök döntéseinek, valamint a kormányprogram célkitűzéseinek megfelelően gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntéselőkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítéséről. A Hivatal ellátja a Kormány testületi működésével kapcsolatos feladatokat." (2006. évi LVII. törvény 30. §.) A törvény által megfogalmazott feladatkörön belül a minisztériumi struktúra átalakításával induláskor a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a korábbiaknál több funkciót látott el egy személyben: 2006-ban az új struktúrában rövid időre megszűnt a miniszterelnöki kabinet, feladatai a MEH-et vezető miniszter hatáskörébe kerültek. Ugyancsak hozzá tartozott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete, de azt – a Medgyessy-kormánytól eltérően – nem államtitkár útján, hanem saját hatáskörében látta el [1059/2006. (VI. 9.) Korm. határozat]. A felügyelete alá tartozott továbbá a nemzet- és kisebbségpolitika, a közigazgatás-fejlesztés és a kormányzati személyzeti politika, a közigazgatási informatika és az audiovizuális politika. A 2006-os státustörvény rendelkezése alapján a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezhető államtitkárok és szakállamtitkárok száma is maximálva volt. A kinevezhető négy államtitkár és az öt szakállamtitkár a MEH-re háruló feladatokat nem tudta maradéktalanul ellátni, így a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterre maradt néhány funk-

cionális főosztály közvetlen vezetése is (Költségvetési Főosztály, Pénzügyi Számviteli Főosztály) (Müller 2008). A Miniszterelnöki Hivatal keretén belül megerősödött a kormányzati kommunikációért felelős Kormányzati Kommunikációs Központ, amely már nemcsak a miniszterelnök, hanem a kormány egészének kommunikációjáért volt felelős: gondoskodott a kormány kommunikációs stratégiájának kidolgozásáról, szervezte a kormány döntéseinek kommunikációját és összehangolta az egyes minisztériumok tájékoztatási szerveinek tevékenységét. Külön államtitkárság keretében működött a kormányzati munka stratégiai irányítása, ami elsősorban a kormányzati döntések előkészítését jelentette.

Az új rendszerben a korábbi közigazgatási államtitkári értekezlet döntés-előkészítésben játszott szerepét az államtitkári értekezlet vette át. Ez a fórum az államtitkári pozíció jellegénél fogva – amely feltételezi betöltőjének mind politikai, mind szakmai orientációját – politikai és szakmai egyeztetéseknek egyaránt helyt adott. A kormányzati döntéshozatal folyamatába 2006-ban új elemként került be a jogszabálytervezeteket illető szakmapolitikai egyeztetés, ami eredeti szándéka szerint tulajdonképpen egy szakmai szűrő, azzal a céllal, hogy az államigazgatási egyeztetésre kerülő jogszabályok a nyilvánosságra kerülésük előtt megfeleljenek bizonyos minimális szakmai kritériumoknak.[52] A szakmapolitikai egyeztetés során a tervezeteket a MEH, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium szakmai stábja vizsgálta meg alkotmányossági, jogi és költségvetési szempontból (Sárközy 2009). A szakmai egyeztetés azonban a gyakorlatban egyúttal a jogszabálytervezetek politikai előszűrését is jelentette, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladatkörébe tartozott az egyeztetésen

52 Az elektronikus információszabadságról szóló törvény írta elő a jogszabálytervezetek interneten való elérhetőségét, és ez indikálta az előzetes egyeztetési folyamatot.

a tervezetek vizsgálata az összkormányzati érdek szempontjából (Gallai–Lánczi 2006).

Hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatalon belül működött a 2006-ban három, a Nemzetbiztonsági, a Gazdasági és Társadalompolitikai Kabinet, majd 2007-től az előzőeken kívül még a Kormány és a Fejlesztéspolitikai Kabinet. A kabinetek mellett a második Gyurcsány-kormányban kiemelkedő szerep jutott a meghatározott feladatra kinevezett kormánybiztosoknak. A kormányprogramban megfogalmazott céloknak megfelelően két nagyobb terület, az államszervezet átalakítása és a fejlesztéspolitika kapott kormányzati szinten külön prioritást egy-egy kormánybiztos vezetésével felálló külön testületben. Mivel a jogállási törvény alapján a kormánybiztosok munkáját a miniszterelnök irányította, e két kiemelt területen is a korábbiaknál jobban érvényesült a miniszterelnök politikai befolyása és felelőssége. Az Államreform Bizottság feladata volt az állami szervezetrendszer átalakításának koordinációja, a tárcák javaslatainak összegyűjtése, véleményezése, javaslattétel, valamint a döntések végrehajtásának ellenőrzése és a társadalmi visszhang felmérése. A Bizottság elnöki tisztét a miniszterelnök látta el, az operatív irányítás viszont Draskovics Tibor kormánybiztos hatásköre volt. A bizottság tagjai az említetteken kívül a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi tárca vezetője, a koalíciós koordinációért felelős államtitkár és a fejlesztéspolitikai kormánybiztos voltak.

A fejlesztéspolitika területén a változásokat elsősorban az európai uniós források kezelésének feladata tette indokolttá. A Medgyessy-kormány alatt e célból létrehozott kormányhivatal feladatkörét a Bajnai Gordon fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos által vezetett Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) vette át, amelynek hatáskörébe elsősorban az európai uniós források kezelése került, és a szervezetrendszere is ennek megfelelően épült ki. A kormányzaton belül létrejött továbbá – szintén a kormányfő elnökletével – az NFÜ számára javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló testület, a Fejlesztéspolitikai Irányító Tes-

testület. A testület további tagjai a fejlesztéspolitikai kormánybiztos és a miniszterelnök által felkért politikusok voltak, valamint állandó meghívott volt az államreformért felelős kormánybiztos.

Az említett feladatkörök a kormánybiztosoknak egy sajátos irányító és szűrő szerepkört is biztosítottak, mivel a minisztériumoktól joguk volt javaslatokat kérni, de egyúttal arról is dönteni, alkalmasak-e, hogy a kormány elé kerüljenek. A kormánybiztosok által irányított testületek részt vettek a végrehajtási folyamatok ellenőrzésében is. A végrehajtási kontroll lehetősége viszont számukra egy, a minisztériumok és miniszterek feletti irányító jogosultságot biztosított. A bizottságok, illetve a kormánybiztosok ezáltal a kormányzati struktúrában sajátos helyet foglaltak el, egyrészt azért, mert tevékenységükért közvetlenül a kormányfőnek tartoztak felelősséggel, és bár meghatározó szerepük volt a kormányzati döntéshozatalban, a parlamenti ellenőrzés számára elérhetetlenek voltak, hiszen a kormánybiztosok nem voltak interpellálhatók. Másrészt viszont különleges jogállásuk és miniszterelnöki irányításuk folytán „köztes kormányzati szintként" rendelkeztek a kormány tagjainak munkáját, döntéseit érintő jogosítványokkal.

A Miniszterelnöki Hivatal, illetve az azt vezető miniszter túlterheltsége miatt került sor 2007 nyarán kormányátalakításra és ennek során a MEH feladatainak átcsoportosítására. A kormányfői tájékoztató alapján az átalakítások célja a hatékonyabb kormánypolitika elősegítése, a Miniszterelnöki Hivatal széttagoltságával szemben a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban játszott szerepének megerősítése volt. A Miniszterelnöki Hivatalt érintő átalakítások során az új miniszter, Kiss Péter feladatköre alapvetően a kormányzás politikai felügyelete lett. Ezt a célt szolgálta a korábbi kormányzati ciklusokban már működő Kormánykabinet visszaállítása, amelynek legfőbb feladata, hogy a kormány számára az átfogó stratégiai kérdésekben javaslatokat tegyen az összkormányzati érdekeknek megfelelő kormányzati álláspont kialakítására. Ez a kabinet tulajdonképpen egy végső politikai döntéshozó testületnek tekinthető, ahogyan Gyurcsány Ferenc a sajtótájékoztatóján nevezte: „a kormány politikai döntéshozatalának színtere" (Kormányátalakítás… 2007). A Kormánykabinet vezetője a miniszterelnök, operatív irányítója a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter volt, tagjai a Gazdasági, a Társadalompolitikai és a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetői és a két koalíciós párt vezetője. A Kormánykabinet hetente ülésezett és az egyéb döntéshozó testületekben megszületett javaslatok megvitatásával alakította ki az egyes politikai kérdésekben végleges álláspontját, amely tulajdonképpen kormányzati álláspontnak tekinthető.

A Miniszterelnöki Hivatal profiltisztításának részeként két tárca nélküli minisztert neveztek ki a kormányba: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét ismét tárca nélküli miniszterre bízták (Szilvásy György), illetve tárca nélküli miniszteri szintre emelkedett Draskovics Tibor korábbi államreformot koordináló munkája. A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét ellátó tárca nélküli miniszter munkáját – akárcsak az első Orbán-kormány idején – államtitkár is segítette.

A kormány átalakításával kikerült a Miniszterelnöki Hivatalból a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyelete, mivel Bajnai Gordon fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos miniszteri kinevezést kapott az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) élére, és a kormánybiztosi hatáskörében ellátott feladatok átkerültek az ÖTM feladatkörébe. Viszont továbbra is a MEH keretén belül működött a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (Kormányátalakítás… 2007, Müller 2008). A két tárca nélküli miniszter kinevezésével a kormány 15 tagúra bővült.

A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével jelentősen átalakult a minisztériumi struktúra is. A kormányprogramban meghirdetett elveknek megfelelően a korábbi tizennégyből 11 minisztérium szerveződött. A rendszerváltás óta először érintette jelentős átalakítás a hagyományos tárcákat is. Az államszervezeti, kormányzati reformokat előkészítő munkacsoport a kormányzati munka hatékonyabbá tétele céljából tett javaslatot a minisztériumi szervezetrendszer átalakítására. A rendszerváltás során kialakult

és több-kevesebb változás után fennmaradt minisztériumi struktúra a szakértők szerint túlságosan túlméretezett és széttagolt volt, a kormányzati feladatokat túl sok, a minisztériumi struktúrán kívül eső szerv látta el, ami rontotta a kormányzati munka hatékonyságát. A javaslatok a minisztériumi szervezetrendszer egyszerűsítése és egységesítése irányába mutattak. Az új kormányzati politikának és filozófiának megfelelően az egyes minisztériumok és vezetőik feladata nem a tárcaérdekek érvényesítése, hanem a kormány politikájához, stratégiájához illeszkedő ágazati-szakmai stratégiaalkotás és szabályozás lett, és az új minisztériumi struktúra ezeknek az előzetesen megfogalmazott elveknek megfelelően alakult ki.

A hagyományos minisztériumok közül 2006-ban megszűnt a Belügyminisztérium és az önálló Igazságügyi Minisztérium. A korábban belügyi igazgatás alá tartozó feladatok az újonnan létrejövő Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz (ÖTM), valamint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz (IRM) kerültek: az önkormányzatok felügyeletével, közigazgatás-szervezéssel, választásokkal, népszavazásokkal és a közösségi közfeladatok (kommunális ügyek, településüzemeltetés stb.) ellátásával kapcsolatos ügyek az ÖTM-hez tartoztak, a rendészeti feladatok pedig az igazságügyi tárca feladatkörét egészítették ki az IRM-ben. Az ÖTM feladatkörébe kerültek egységesen a fentieken kívül a területfejlesztési, építésügyi, lakásgazdálkodási, lakáspolitikai és az idegenforgalmi politikai irányítás hatáskörök. Az igazságügy és a rendészet összevonásával a magyar kormányzati szerkezet az európai uniós szerkezethez illeszkedett, amely szakpolitikai szinten együtt kezeli e két területet. Változatlan feladatkörrel működött tovább azonban a hagyományos minisztériumok közül a honvédelmi, a külügyi és a pénzügyi tárca.

A négy gazdasági minisztériumból a második Gyurcsány-kormányban három maradt. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium feladatköre nem változott, megszűnt viszont az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, amelynek feladatait – a közigazgatási

informatikai feladatok kivételével – a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) vette át. A közigazgatási informatikai feladatok felügyeletét a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörébe helyezték. Az átalakítás eredményeképpen az oktatási tárcától a GKM-hez került a kutatás-fejlesztési politika felügyelete, ezzel is erősítve a gazdasági tárca szerepét a gazdaságpolitikai folyamatok meghatározásában.

A humán tárcáknál is történtek összevonások. A kormánypolitika prioritásainak megfelelően – amelyek hangsúlyos részét képezte az egészségügyi szolgáltató rendszer átalakítása – egyedül az Egészségügyi Minisztérium maradt önálló minisztérium. A társadalompolitikai hatásköröket felügyelő korábbi Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumot összevonták a foglalkoztatáspolitikáért felelős tárcával. Ennek alapján az új Szociális és Munkaügyi Minisztérium egységes szerkezetben látta el a foglalkoztatás- és társadalompolitikai ügyeket, továbbá az oktatási tárcától a hatáskörébe került a szakképzés szabályozásának területe is. A minisztériumi struktúra egységesítésének jegyében a két kulturális tárca Oktatási és Kulturális Minisztérium néven olvadt össze.

A 2006 tavaszán kialakított minisztériumi struktúrát a 2007 nyarán végbement kormányátalakítás a fentebb már jelzett tárca nélküli kinevezésekkel és Bajnai Gordon miniszteri kinevezésével együtt járó feladatkörök átcsoportosításával módosította, az alapvető szerkezetet azonban nem változtatta meg. Szintén csak feladatköri átcsoportosítást jelentett 2008 februárjában Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszterré történő kinevezése, a tárca nélküli miniszterként ellátott feladatkörét, a kormányzati igazgatás összehangolását a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter vette át, így a kormány 2008 májusáig 14 taggal működött.

A HARMADIK GYURCSÁNY-KORMÁNY IDŐSZAKA (2008. MÁJUS 1.–2009. ÁPRILIS 16.)

Gyurcsány Ferenc második kormányzati periódusa félidejében a rendszerváltás óta először következett be a kormánykoalíció felbomlása, aminek közvetlen kiváltója a miniszterelnök 2008. március végén tett bejelentése volt, amely szerint meneszteni kívánja Horváth Ágnest, a kormány SZDSZ által delegált egészségügyi miniszterét. A menesztés hátterében nem csupán személyi döntés állt, sokkal inkább a 2008. március 9-én megtartott szociális népszavazás kudarca a kormánypártok szemszögéből. A népszavazásra bocsátott három kérdés közül kettő – a vizitdíj és a kórházi napidíj eltörlése – alapjaiban ingatta meg a 2006-ban meghirdetett és vállalt kormányzati politikát. Az egészségügyi tárca vezetése a koalíciós megállapodás értelmében a szabaddemokraták jogosultsága volt, az egészségügyi politika alakítása, az egészségügyi reform bevezetése a kisebbik koalíciós párt politikai programjának markáns részét képezte, megvalósítása a kormánykoalíció létrejöttének egyik feltétele volt. A népszavazáson a választók 50,51 százalékos részvétele mellett mindkét kérdésben elsöprő, több mint 80 százalékos volt az elutasító válaszok száma. A kormányfő bejelentésével Horváth Ágnes lett a kormányzati kudarc politikai felelőse. A kormányfő az MSZP pártértekezlete elé terjesztett javaslatát a koalíciós partner SZDSZ vezetésével előzetesen nem egyeztette, csak a bejelentés napjának reggelén tájékozatta telefonon az érintett Horváth Ágnest, valamint az SZDSZ elnökét, Kóka Jánost. Az egészségügyi miniszter menesztésének egyeztetés nélküli bejelentésével Gyurcsány Ferenc tulajdonképpen a kormánypolitika eddigi egészségügyi reformját elutasító üzenetét is megfogalmazta (Gyulai 2009).

Bár a kormányfő az új minisztert a koalíciós megállapodásnak megfelelően az SZDSZ-szel közösen kívánta megnevezni, az SZDSZ az egyeztetés nélküli menesztést és a benne rejlő politikai üzenetet nem tudta elfogadni, így egy hónapos határidővel bejelentette távozását a kormányból. Az SZDSZ-es miniszterek és államtitkárok 2008. április 30-án távoztak a posztjukról, így a kormány kisebbségi kormányként folytatta tevékenységét, biztos párttámogatóként csak a 190 tagú MSZP-frakciót tudva maga mögött.

A kutatás során használt kormányfogalom értelmében, ha egy kormánykoalíció felbomlása után a kormány kisebbségi kormányként folytatja munkáját, új kormányról beszélünk, hiszen annak személyi és pártösszetétele, valamint politikai mozgástere alapvetően megváltozik. A magyar alkotmányos szabályozás alapján azonban a kormánykoalíció felbomlása nem eredményezi a kormány megszűnését,[53] így 2008. május 1-jétől a második Gyurcsány-kormány tulajdonképpen új összetételben és kisebbségi kormányként folytatta munkáját. A korábbi SZDSZ-es tárcák élére (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Közlekedési és Vízügyi Minisztérium és az Egészségügyi Minisztérium) új minisztereket neveztek ki, illetve egy új tárca nélküli miniszteri posztot hoztak létre a kutatás-fejlesztés kormányzati összehangolására. A kormány az új tárca nélküli miniszter kinevezésével ismét 15 tagúra bővült.

A kisebbségi kormány az új helyzetben a kormányzati politika megújításához kívánta igazítani a kormány szerkezetét is, így 2008 májusában az országgyűlés elé terjesztette a minisztériumok felsorolásáról szóló 2006-os törvény módosítását célzó javaslatát. A módosításokat végül az SZDSZ támogatásával sikerült elfogadtatni, így a 2008. évi XX. törvény alapján a következő minisztériumi struktúrával működött tovább a kormány *(9. táblázat)*.

53 A jelzett időszakban hatályos alkotmány 33/A §-a alapján a kormány megbízatása az alábbi esetekben szűnik meg: *a)* az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával, *b)* a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával, *c)* a miniszterelnök halálával, *d)* a miniszterelnök választójogának elvesztésével, *e)* a miniszterelnök összeférhetetlenségének megállapításával, illetőleg *f)* ha a 39/A § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ.

9. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008. május 1.–2009. április 16. között

Minisztériumi struktúra a második Gyurcsány-kormány időszakában (koalíciós kormány)	*Minisztériumi struktúra a harmadik Gyurcsány-kormány időszakában (kisebbségi kormány)*
2006. évi LV. törvény	*2006. évi LV. törvény/ 2008. évi XX. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	Önkormányzati Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
	Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Oktatási és Kulturális Minisztérium	Oktatási és Kulturális Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	Szociális és Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

Az új helyzetben a kormányfő új kormánypolitikát hirdetett,[54] amelynek középpontjában a fejlesztéspolitika állt. Az átalakítások eredményeképpen a fejlesztéspolitika, ezzel összefüggésben az

[54] A kisebbségi kormány hivatalosan nem fogadott el új kormányprogramot, az új helyzetben a kormányzás irányára vonatkozó elképzeléseit 2008. augusztus 29-én a Népszabadság mellékleteként megjelent Megegyezés című írásában foglalta össze a kormányfő. Ez azonban nem emelkedett a hivatalos kormányprogram szintjére, parlamenti szavazás nem volt róla.

európai uniós források kezelése, illetve az ezek felhasználásával megvalósuló fejlesztési feladatok, valamint a területfejlesztéssel kapcsolatos hatáskörök egységesen az új Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumba kerültek. Az átszervezésekkel a korábbi ÖTM Önkormányzati Minisztérium néven szerveződött újjá, amely hatáskörének megfelelően kifejezetten az önkormányzati felügyelethez tartozó feladatokat látta el. A korábbi gazdasági tárcáról leváltak a gazdasági stratégiai tervezéssel és a fejlesztéspolitikával szorosan nem összefüggő feladatok, és felügyeletükre egy külön tárcát, a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztériumot hozták létre. A kiemelt fejlesztéspolitikai minisztérium megszervezésével egy időben a Miniszterelnöki Hivatalon belül megszűnt a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület és az ehhez kapcsolódó hivatali infrastruktúra. Az átalakítások eredményeként az új minisztériumi struktúra alapján a két tárca nélküli – nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletéért és a kutatás-fejlesztés koordinációjáért felelős – miniszterrel együtt a második Gyurcsány-kormány 16 taggal működött 2009 áprilisáig.

A Bajnai-kormány időszaka (2009. április 16.–2010. május 29.)

A 2006 áprilisától 2010 áprilisáig tartó parlamenti ciklus utolsó évében következett be a rendszerváltás óta először kormányváltás a konstruktív bizalmatlanság intézményének alkalmazásával, bár sajátos módon kormánypárti, sőt miniszterelnöki kezdeményezésre. A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti szándéka szerint a mindenkori ellenzék fegyvere lehet a miniszterelnök és kormánya megbuktatására akkor, ha a bizalmatlansági indítvány benyújtásával egy időben meg tudja nevezni alternatív miniszterelnök-jelöltjét. A konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő kormányváltás tehát lényege szerint egy gyors és a kormányzás folyamatát legkevésbé megakasztó politikai cselekvés. Gyurcsány

Ferenc azonban – némileg az eredeti értelme ellenében – 2009. március 21-én, az MSZP kongresszusán a miniszterelnöki pozícióról való lemondásával egy időben javaslatot tett pártjának a kormányváltás konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő lebonyolítására is. Kétségtelen, hogy az adott politikai helyzetben, amikor az MSZP támogatottsága a sikertelen kormányzás és az országot gazdaságilag legyengült helyzetben elérő világgazdasági válság együttes hatása miatt meglehetősen alacsony volt, ez volt az egyetlen eszköz arra, hogy a párt ki tudja tölteni a 2010 tavaszáig tartó kormányzati ciklust. Gyurcsány Ferenc ezzel a lépéssel tulajdonképpen megpróbált előre menekülni, a pártja és a saját elveszett politikai népszerűségéből legalább valamit visszaszerezni. Sajátos politikai megoldásként tehát 2009 áprilisában a kormányzópárt MSZP saját miniszterelnökével szemben nyújtott be bizalmatlansági indítványt, és a nemzeti fejlesztési minisztert, Bajnai Gordont javasolta új miniszterelnöknek. Bajnai Gordont az eljárás keretében 2009. április 14-én választotta meg az országgyűlés kormányfővé, kormánya 2009. április 16-án alakult meg.

A kormányszerkezetet illetően a Bajnai-kormány alapvető változtatásokat nem hajtott végre, alapszerkezetét tekintve tulajdonképpen a 2008 májusában kialakított minisztériumi struktúrában működött tovább. A kormány a minisztériumok felsorolásáról szóló törvénymódosítást és új törvényjavaslatot sem terjesztett az országgyűlés elé. Az alapvetően a válságkezelés feladatára létrejött kormány szerkezetében mindössze egy változás történt a tárca nélküli miniszteri pozíciókat illetően: megszűnt a kutatás-fejlesztés koordinációját felügyelő korábbi tárca nélküli poszt, viszont az új kormányzati prioritásoknak megfelelően létrejött egy új, a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszteri munkakör. A pozíciót betöltő Kiss Péter a kormány társadalompolitikájának általános felügyelete és koordinációja mellett kiemelt politikai szerepet kapott a válságkezelő intézkedések társadalmi szereplőkkel történő egyeztetésében és elfogadtatásában. A gyakorlatban a politikai háttéralkuknak megfelelően Kiss Péter lett a

miniszterelnök politikai helyettese,[55] ezzel tulajdonképpen a kormánypárt politikai érdekeinek kormányzati közvetítője (Kiss Péter... 2009).

Bár nem tartozik szorosan a kormányszerkezet kérdésköréhez, egy mondat erejéig érdemes kitérni a Bajnai-kormány szakértői jellegére. Gyurcsány Ferenc lemondása után jelentős igény merült fel egy, a válságkezelés konkrét feladatával megbízott szakértői kormány felállítására. A szóba jöhető miniszterelnök-jelöltek közül több, a politikában közvetlenül nem érintett közgazdász[56] neve is felmerült. Végül a kormányfővé választott Bajnai Gordon is többször hangsúlyozta, hogy az általa vezetett kormány elsődleges feladata a válságkezelés, és hogy ő maga sem politikus. A kormányalakításra vonatkozó felkérést is csak azzal a feltétellel vállalta el, hogy a válságkezelésben kulcsszerepet betöltő tárcák élére ő jelölhessen minisztert. Ezt a feltételt a kormányzáshoz parlamenti többséget biztosító MSZP és SZDSZ is elfogadta. Ennek megfelelően nevezték ki a Pénzügyminisztérium élére a közgazdász adószakértő Oszkó Pétert, a gazdasági tárca élére a Shell magyarországi leányvállalatának vezetőjét, Varga Istvánt, a közlekedési tárca élére pedig Hónig Pétert. Rajtuk kívül azonban a Bajnai-kormányban a miniszterelnökkel együtt kilenc olyan miniszter szolgált, akik tagjai voltak a megelőző Gyurcsány-kormánynak is. A 16 tagú kormánynak tehát több mint a fele politikus volt, így a válságkezelő szakértői kormány önértelmezés politikatudományi értelemben nem állja meg a helyét.

55 A miniszterelnök jogszabályban kijelölt másik helyettese a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, Molnár Csaba volt (4/2009. ME rendelet).

56 Surányi György, a CIB Bank elnöke, Patai Mihály, a Budapesti Értéktőzsde elnöke, Vértes András, a GKI Gazdaságkutató elnöke, Takács János, az Electrolux Lehel Kft. vezérigazgatója.

A második Orbán-kormány szerkezeti változásai (2010. május 29.–2014. június 5.)

A 2010. május 29-én hivatalba lépett második Orbán-kormány a rendszerváltás óta először került úgy a végrehajtó hatalomba, hogy mögötte egy nagyon stabil, a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt pártszövetségén alapuló kétharmados parlamenti többség állt. A két párt szövetsége egyaránt vonatkozott a parlamenti és kormányzati munkára, így a második Orbán-kormány nem koalíciós kormányként értelmezte magát – a kormányzati együttműködés alapja a pártszövetség volt. Ennek megfelelően a két párt koalíciós megállapodást sem kötött egymással.

A második Orbán-kormány minisztériumi struktúrája lényegesen eltért az 1990 óta formálódó kormányzati szerkezettől *(10. táblázat)*. A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2010. évi XLII. törvény alapján a kormány összesen nyolc minisztériummal alakult meg. A második Orbán-kormányt tekinthetjük a rendszerváltás óta a legkisebb kormánynak, mindössze tíz taggal kezdte meg működését. Megalakulásakor a kormányba egy tárca nélküli minisztert neveztek ki, a miniszterelnök általános helyettesének posztját betöltő Semjén Zsoltot, a szövetségi partner KDNP elnökét. A második tárca nélküli minisztert egy sajátos feladatkörrel 2011 decemberében nevezték ki: Fellegi Tamás korábbi fejlesztési miniszteri posztjáról való felmentése után 2012 nyaráig a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelt tárca nélküli miniszterként a kormányban. Feladatát Varga Mihály vette át, szintén tárca nélküli miniszterként. Varga Mihály 2013. március 1-jétől gazdasági miniszterként vezette a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való tárgyalásokat, ezután az ehhez kapcsolódó tárca nélküli miniszteri poszt megszűnt.

10. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008. május 15.–2014. június között

Minisztériumi struktúra a harmadik Gyurcsány-kormány időszakában (kisebbségi kormányzás)	*Minisztériumi struktúra a második Orbán-kormány időszakában*
2006. évi LV. törvény/2008. évi XX. törvény	*2010. évi XLII. törvény/2012. évi XLII. törvény*
(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnökség)
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	Belügyminisztérium Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzati Minisztérium	
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	
Pénzügyminisztérium	
Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Vidékfejlesztési Minisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Oktatási és Kulturális Minisztérium	Nemzeti Erőforrás Minisztérium (2012. május 13-ig) *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (2012. május 14-től)
Egészségügyi Minisztérium	
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	

Forrás: Müller 2008 nyomán, a jogszabályok alapján saját összeállítás.

A korábbi gyakorlattól eltérően az új struktúrában elvált egymástól a miniszterelnök munkaszervezete és a kormányzati munka koordinálása. A korábban a Miniszterelnöki Hivatal által ellátott feladatok kettéváltak: a miniszterelnöki kabinet helyett a Miniszterelnökség feladata lett a kormányfő körüli munka megszervezése, a kormányzati tevékenység összehangolása, a központi kormányzati koordinációs feladatok pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe kerültek. A kormányzati tevékenységért felelős miniszter a törvény alapján egyéb jogosítványokat is kapott a korábbi miniszterelnöki jogkörökből: ő tett javaslatot a kor-

mányhatározat alapján kinevezhető kormánybiztos személyére; az államtitkárok kinevezéséhez szükséges miniszteri véleményhez észrevétellel élhetett; az egyes minisztériumok és kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatait illetően jóváhagyási jogosultsága volt. A központi államigazgatási szervekről szóló törvény (2010. évi XLIII. törvény) alapján a Miniszterelnökség indulásakor a korábbi miniszterelnöki hivatali struktúrához képest kisebb szervezetrendszerű, ténylegesen a kormányfő hivatali, kormányzati munkáját segítő háttérszervezetként működött: legfontosabb feladata volt a miniszterelnök számára a döntés-előkészítés és az országgyűléssel való kapcsolattartás. Itt kaptak helyet a kormányfő tanácsadói, valamint Semjén Zsolt, a miniszterelnök általános helyettesének hivatali apparátusa is.[57]

A Miniszterelnökség tevékenységét a miniszterelnök irányítja; 2010–2014 között a hivatali munkát államtitkár vezetése alatt végezte, a megváltozott szabályoknak megfelelően a miniszterelnök helyettesítésének jogköre nélkül [59. § (4) bekezdés]. Ez a megoldás gyökeresen eltér a korábbi Miniszterelnöki Hivatal vezetésének szabályozásaitól. Az eddig bemutatott törvények alapján a MEH szerepe a kormányzati rendszerben – legalábbis a törvények szerkezete alapján – elsősorban szakmai jellegű, élén először szakmai vezetővel, közigazgatási államtitkárral, majd politikai vezetővel, miniszterrel. A miniszterelnök apparátusának megváltozott helyét és szerepét jelzi az is, hogy bár a törvény alapján e hivatalra a minisztériumokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni [36. § (1) bekezdés], a minisztériumok szervezetére vonatkozó részben külön szabályozásra kerül a Miniszterelnökség szervezete: a hivatalban 2010–2014 között közigazgatási államtitkárt nem neveztek ki, a helyettes államtitkárokat az államtitkár irányította (69. §).

A miniszterelnök másik helyettesének, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) vezetőjének feladatkörébe tartozott a kormányzati munka összehangolása. A miniszterek feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet [212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet] alapján ebben a feladatkörében a miniszterelnök-helyettes felel a kormányprogram megvalósításának stratégiai irányításáért, a kormányzati munka tervezéséért és megszervezéséért, az országgyűléssel való kapcsolattartásért, koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket, véleményt nyilvánít a miniszterirendelet-tervezetekről, előkészíti a kormányüléseket, szervezi, vezeti és lebonyolítja az államtitkári értekezletet, valamint szervezi és összehangolja a döntések végrehajtását. A feladat- és hatáskörök alapján hivatalba lépésekor egyértelműen egy új típusú munkamegosztás jellemezte a kormányt: a kormányzati munka szervezési, adminisztratív feladatait teljes egészében leválasztották a kormányfőről, és a kormányzati koordinációért felelős miniszterelnök-helyettes hatáskörébe helyezték. A KIM vezetőjének feladatkörébe a 2006-os státustörvényben jó néhány feladat átkerült a miniszterelnöknek biztosított hatáskörökből (minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak véleményezése, közigazgatási vezetői javaslatok véleményezési joga), valamint a szintén a 2006-ban megerősített Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter hatásköréből is.

Az indulásától a 2012-es átalakításáig a Miniszterelnökség egy államtitkárral és két helyettes államtitkárral működött. Az átalakítás után is a szervezeti keretei között található a miniszterelnök általános helyettesének hivatala. Az első időszakban a Miniszterelnökség az eredeti céloknak megfelelően kizárólag a kormányfő szűkebb munkastábját foglalta magában, azokat a munkatársakat, akik a miniszterelnök mindennapi kormányzati munkáját segítették és koordinálták. A 2012-es kormányátalakítás során azonban a Miniszterelnökség szervezete is átalakult, a kormányzati munka dinamizálása érdekében több feladattal bővült. A hivatalt továbbra

[57] Semjén Zsolt helyzete némileg sajátos volt a második Orbán-kormányban: miniszterelnök-helyettesi pozíciója mellett felelős volt a nemzetpolitikai és egyházpolitikai ügyekért is. Az e feladatkörének ellátásához szükséges hivatali apparátus viszont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium struktúráján belül működött.

is államtitkár vezette, de mellette – az új feladatokhoz igazodva – két újabb államtitkárt is kineveztek: a jogi ügyekért felelős, valamint a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkárokat. Ezzel együtt lényegesen nőtt a helyettes államtitkárok száma is, a Miniszterelnökségben a kormányzati ciklus végéig összesen 12 helyettes államtitkári posztot hoztak létre. A Miniszterelnökség szervezetrendszerén belül – a hivatalt vezető államtitkár felügyeletével – az európai uniós források kifizetésének felgyorsítása érdekében felállították a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot, továbbá ide kerültek egységesen a korábban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz tartozó kormányzati kommunikációért felelős szervezeti egységek.

A második Orbán-kormány új minisztériumi struktúrája egy, a magyar közjogi hagyománytól némileg eltérő kormányzati szerkezetet vezetett be 2010-ben. A nyolc integrált minisztérium a korábbi minisztériumok és tárca nélküli miniszteri pozíciók összetartozó hatásköreinek egymás mellé rendezésével jött létre. A kisszámú – több közpolitikai területet lefedő – minisztériumban az egyes szakpolitikák felügyeletét államtitkárok látták el, együtt az egy-egy konkrét szakterület szakmai munkájáért felelős helyettes államtitkárokkal. A meghatározott területeket felügyelő államtitkárok mellett a minisztériumokban külön parlamenti államtitkárokat neveztek ki, akiknek elsődleges feladatköre a miniszter általános helyettesítése, a tárcák társadalmi és parlamenti kapcsolatainak felügyelete és szervezése.

A második Orbán-kormányban újjászerveződött a Belügyminisztérium, amely a korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium rendészeti feladatai mellett átvette a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium településfejlesztési és építésügyi hatáskörét, valamint az Önkormányzati Minisztérium helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatkörét. A belügyi tárcán kívül változatlan hatáskörrel működött tovább a Honvédelmi Minisztérium és a Külügyminisztérium. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a kormányzati munka koordinációját illetően a korábbi Miniszterelnöki Hivatal feladatköre mellett átvette az Önkormányzati Minisztérium önkormányzatokat illető törvényességi felügyeletét, a közigazgatás-szervezést, valamint a választások szervezésével kapcsolatos feladatokat, az IRM-ből pedig az igazságügyi feladatköröket, továbbá induláskor ide került a korábban tárca nélküli miniszter által ellátott társadalompolitikai egyeztetés. A Nemzetgazdasági Minisztérium lett a gazdaságpolitikáért és az egyes gazdasági ágazatok felügyeletéért, valamint a szakképzésért felelős minisztérium, valamint ide került a költségvetés tervezése is. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz sorolták a fejlesztéspolitika és a kutatás-fejlesztés koordinálásának feladatait. A korábbi oktatási, egészségügyi és szociális tárcák összevonásából jött létre a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, a környezetvédelmi és földművelésügyi tárcából pedig a Vidékfejlesztési Minisztérium. A második Orbán-kormány idején a kormányzati struktúrában két jelentősebb változás történt: egyrészt a Miniszterelnökség fent vázolt átszervezése, másrészt a Nemzeti Erőforrás Minisztérium átalakítása 2012-ben. Az átalakítás során a minisztérium neve Emberi Erőforrások Minisztériumára változott, és szervezetrendszerébe a KIM-től átkerült a társadalompolitikai egyeztetés feladatköre.

Összefoglalva az elmúlt két évtized kormányzati struktúráját, látható, hogy az első kormányzati ciklus kezdeti nehézségei, kialakulatlanságai (tárca nélküli miniszterek sokasága, többszöri kormányátalakítások) után fokozatosan megszilárdult a kormányzati rendszer alapszerkezete. A nagyobb változások – a Miniszterelnöki Hivatal kiemelkedése 1998-ban, a státustörvény 2006-ban és a korábbi hagyományoktól teljesen eltérő kormányzati struktúraváltás 2010-ben – alapvetően a mindenkori kormánypolitika irányának megfelelően, a kormányzati munka és a politikai döntéshozatal hatékonyabbá tételének céljával mentek végbe.

A kormányzati elit tagjainak szocio-demográfiai jellemzői 1990 és 2014 között

A kormányzati elit tagjai: amit a számok mutatnak

Kik az elit tagjai – ez az elitvizsgálatok legalapvetőbb kérdése (Lasswell et al. 1965, Zapf 1965, Putnam 1976), amelynek során választ keresünk arra, hogy a társadalom mely tagjai és szegmensei számára nyitott az elitbe való bekerülés útja, és milyen szempontok játszhatnak szerepet a társadalom vezető rétegébe való kiválasztódásukban. A kérdés megválaszolásához az első lépés az elittagok alapvető demográfiai karakterének vizsgálata: a kor, a nem és az iskolai végzettség fokára és irányára vonatkozó adatok elemzése alapján megrajzolható az első, általános kép a vizsgált elitcsoport tagjairól, ami segít választ adni az elitbe kerülés nyitottságának és zártságának kérdésére. A következőkben a magyar kormányzati elit tagjainak alapvető szocio-demográfiai jellemzőit ismertetem. Ezen adatok vizsgálatával meghatározható a kormányzati elit társadalmi beágyazottsága.

A vizsgált időszakban – 1990 és 2014 között, a második Orbán-kormánnyal bezárólag – tíz kormányban összesen 393 személy[58] töltött be vezető kormányzati – miniszterelnöki, miniszteri, politikai államtitkári és közigazgatási államtitkári – tisztséget. Ez a szám nem azonos az egyes kormányok alatt pozíciót betöltők számával, hiszen a vizsgált több mint két évtizedben többen is voltak, akik akár egy kormányon belül, akár más kormányzati ciklusokban különböző posztokat töltöttek be. Emiatt az egyes kormányokra lebontva sem lehet átfedések nélkül megadni abszolút számokat. Az egyes pozíciókba bekerült személyek számát azonban meg lehet határozni: 2014-ig miniszteri posztot összesen 147,[59] politikai államtitkári pozíciót 195,[60] közigazgatási államtitkári tisztséget 100 fő töltött be.

Húsz év alatt 393 személy nem tekinthető soknak, hiszen rövidebb időszakban a régiónkbeli országokban közel ennyien töltöttek be csak miniszteri posztot. Romániában 1989 decembere és 2008 decembere között tíz kormány alatt 327 miniszter szolgált (Laurentiu 2009, 9.), Lengyelországban 1991–2007 között pedig 399 (Raciborski 2007).

A politikai államtitkári pozíció kapcsán megjegyzendő, hogy a 2006-os, majd 2010-es törvények ugyan már jelző nélkül használják a miniszter helyettesítési jogával rendelkező államtitkárt, a könyvben azonban a politikai jelző többször az államtitkári pozíció minőségére fog utalni, ezért többnyire megkülönböztető jelleggel a 2006 után államtitkári posztot betöltőkre is ezt a fogalmat használom.

58 Magyarország népessége 1990–2010 között átlagosan 10 millió fő körül volt. Ezzel az adattal számolva a népesség 0,0039 százaléka került be eddig vezető kormányzati pozícióba (http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html).

59 A miniszterek közé számolva ebben az esetben a hét miniszterelnököt: Antall József, Boross Péter, Horn Gyula, Orbán Viktor, Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon.

60 Köztük a 2006-os kormányzati reform után kinevezett politikus államtitkárokkal.

Az egyes kormányokban a vezető kormányzati tisztségek és a kinevezettek számának arányát a *11.* táblázat mutatja.

A táblázatból jól látható, hogy az egyes kormányokban összesen hány fő töltött be pozíciót, azzal a korrekcióval, hogy mivel több esetben a szereplők a kormányzati posztok között mozogtak, ugyanazon a kormányzati perióduson belül valaki egymás után betölthetett több miniszteri vagy államtitkári és miniszteri tisztséget, mozoghatott az államtitkári szintek között is, ezért ezek nem tekinthetők abszolút számoknak. (Ez a kitétel a soron következő táblázatokra is igaz lesz.) Mivel a többes pozíciók az egyes kormányok szintjén nem túl magasak,[61] a teljesebb kép ábrázolásának igényével választottam azt az elemzési módszert, hogy minden kormányzati tisztséget betöltő személy reprezentálva legyen minden egyes pozíciójában az adatelemzések során.

Az összesített számadat ezzel együtt alkalmas arra, hogy jelezze az arányt: az egyes kormányokban hányan szolgáltak a különböző kormányzati pozíciókban. A legtöbb kormányzati tisztségviselő az első Orbán-kormányban volt, abban az időszakban, amikor a kormányzati munka szervezése a korábbiakhoz képest lényegesen átalakult, és a szerkezeti átalakulás új kormányzati tisztségeket is teremtett. A későbbiekben, 2006-ig a kormányzat szervezetrendszere alapjaiban az 1998-ban kialakult struktúrát követte, a posztokat betöltők létszáma azonban csökkent. Ez egyrészt arra utal, hogy stabilizálódott a kormányzati munkamegosztás rendszere, így a pozíciók közötti fluktuáció kevésbé volt jellemző. Másrészt a 2002–2006 közötti időszakot tekintve nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a négy év alatt két kormány szolgált, és az első Gyur-

61 A többes pozíciók kiszűrése után az Antall-kormányban összesen 82, a Boross-kormányban 49, a Horn-kormányban 64, az első Orbán-kormányban 93, a Medgyessy-kormányban 77, az első Gyurcsány-kormányban 71, a második Gyurcsány-kormányban 49, a harmadik Gyurcsány-kormányban 41, a Bajnai-kormányban 40, a második Orbán-kormányban 77 fő töltött be kormányzati tisztséget.

11. táblázat: A kormányzati elit összetétele 1990. május–2014. június

	Miniszterelnök	*Miniszter (fő)*	*Politikai államtitkár (fő)*	*Közigazgatási államtitkár (fő)*	*Összesen (fő)*
		pozíciók száma			
Antall-kormány (1990. május 23.–1993. december 21.)	1	29	29	27	86
		21 (8 TNM)	20 (7 MEH)	14 (1 MEH)	
Boross-kormány (1993. december 21.–1994. július 14.)	1	17	17	14	49
		13 (4 TNM)	17 (4 MEH)	14 (1 MEH)	
Horn-kormány (1994. július 15.–1998. július 5.)	1	25	20	20	66
		14 (2 TNM)	15 (3 MEH)	13 (1 MEH)	
I. Orbán-kormány (1998. július 6.–2002. május 26.)	1	28	37	31	97
		17 (2 TNM)	30 (17 MEH)	15	
Medgyessy-kormány (2002. május 27.–2004. szeptember 29.)	1	24	31	24	80
		17 (2 TNM)	24 (10 MEH)	15	
I. Gyurcsány-kormány (2004. szeptember 30.–2006. június 8.)	1	21	29	22	73
		17 (2 TNM)	25 (11 MEH)	15	
II. Gyurcsány-kormány (2006. július 9.–2008. április 30.)	1	18	30*	a pozíció 2006–2010 között megszűnt	49
		14 (2 TNM)	24 (13 MEH)		
III. Gyurcsány-kormány (2008. május 1.–2009. április 14.)	1	16	24*		41
		15 (2 TNM)	20 (8 MEH)		
Bajnai-kormány (2009. április 15.–2010. május 28.)	1	17	22*		40
		15 (2 TNM)	21 (7 MEH)		
II. Orbán-kormány (2010. május 29.–2014. június 5.)	1	12	53*	13	79
		9 (2 TNM)	42 (1 Miniszterelnökség)	8	

* 2006-tól államtitkárok törvényi megnevezéssel.
Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis.

csány-kormány idején, bár nem nagy arányban, de történtek személycserék. Az összesített létszámadatokban 2006-ban mutatkozó csökkenés pedig egyértelműen a kormányzati szerkezetváltozással magyarázható: a 2006-os kormányszerkezeti törvénnyel megszűnő közigazgatási államtitkári pozíció a korábbiakhoz képest nagyságrendileg a felére csökkentette a kormányzati elit tagjainak számát. Ráadásul – ahogy később részletesen is bemutatom – ebben az időszakban a kormányok között nagyarányú személyi átfedés volt tapasztalható. A megelőző időszakhoz képest a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt jelentősen emelkedett a kormányzati hivatalt betöltők száma, és ez alapvetően nem a visszaállított közigazgatási államtitkári pozíciónak volt betudható, hiszen a korábbiakhoz képest kevesebb minisztériummal felálló kormányban mindössze 13 fő töltött be közigazgatási államtitkári posztot. A nagyobb arányú létszámemelkedés – a politikai államtitkárok számának kiugró emelkedésével – a csúcsminisztériumokra épülő új kormányszerkezettel magyarázható. Természetesen a kormányszerkezet átalakítása indokolja azt is, hogy a miniszterek száma a második Orbán-kormányban volt a legalacsonyabb.

A táblázatból jól látható, hogy a posztok és egyének szintjén egy-egy kormányban az egyes pozíciók számánál a kormányzati cikluson belül többen kerültek kinevezésre, azaz tulajdonképpen az összes kormányban valamennyi vezető kormányzati tisztségben adatolható a fluktuáció. Továbbá határozottan magas azon személyek száma, akik a vizsgált időszakban többször is betöltötték valamelyik vezető kormányzati posztot: 393 főből 171-en (43,5 százalék) egynél több kormányzati pozíciót töltöttek be a két évtized alatt. Ez a szám magában foglalja mindazokat, akik több kormányban töltötték be ugyanazt vagy más tisztséget, illetve azokat is, akik egy kormányon belül váltottak akár posztot, akár tárcát. Az Antall-kormány idején többször előfordult, hogy valaki a tárcát vezető miniszteri pozíciója után tárca nélküli miniszteri pozícióba került (Nagy Ferenc József, Horváth Balázs), de a fordítottja is megtörtént: tárca nélküli miniszteri tisztségből többen kerültek ebben

az időszakban szaktárca élére (Boross Péter belügyminiszter 1990-től, Mádl Ferenc művelődési miniszter 1993-tól vagy Kiss Gyula munkaügyi miniszter 1991-től). Emellett természetesen minden kormányban adatolható a hierarchiában való mozgás, illetve az ugyanazon pozícióban történő tárcák közötti mozgás. A fenti számot némileg árnyalja az Antall- és a Boross-kormány közötti váltás, mivel az 1993 decemberében hivatalba lépett Boross-kormány csak a miniszterelnök és a belügyminiszter Kónya Imre személyében tért el az Antall-kormány utolsó összetételétől. Hasonlóan, bár kisebb arányban, a Medgyessy-kormány és Gyurcsány Ferenc első kormánya között is nagy volt az átfedés.

A kormányzati elit tagjainak száma szorosan összefügg a kormányszerkezettel. A szaktárcák élén álló miniszterek mellett a magyar kormányzati rendszerben a kormányfőnek a rendszerváltás óta lehetősége van saját jogán tárca nélküli minisztereket kinevezni. Ez a miniszterelnökök számára az alkotmányban és az alaptörvényben is biztosított jog a kormányszerkezet kialakításában olyan mozgásteret adott, amelynek alapján számukra fontos területeket kormányzati szintre tudtak emelni anélkül, hogy arról a parlamenttel,[62] illetve a pártokkal előzetesen egyeztetniük kellett volna. Ezzel az eszközzel leginkább Antall József élt, az ő kormányában töltöttek be legtöbben tárca nélküli miniszteri posztot: az 1993-as kormányváltásig hosszabb-rövidebb ideig összesen tizenegyen, köztük többen olyanok is, akiket a kormányon belüli átalakítások során más politikai pozícióból neveztek ki tárca nélküli miniszterré (Botos Katalin, Szabó Tamás, Horváth Balázs). A rendszerváltás idején még csak kialakulóban lévő kormányzati struktúrában Antall József számára a tárca nélküli pozíciókba való kinevezés több célt is szolgált: egyrészt a koalíciós egyensúly fenntartásának egyik eszköze volt, másrészt előfordult, hogy így tudott valakit benntartani a kormányban (Horváth Balázs[63]), valamint arra is lehetőséget adott, hogy a kormányzati munkába bevonjon a politikától egyébként távol lévő, de a kormányfőhöz közel álló tudósokat, illetve szakembereket (Mádl Ferenc, Pungor Ernő) (Müller 2008).

A Boross-kormány időszakától normalizálódott a tárca nélküli miniszterek száma, egyrészt a posztstratégiai-politikai eszközből inkább a kormányzati feladatok megszervezésének eszköze lett, bár az általa kiemelt szakterületek mindig informatívak és jól jelzik az egyes kormányfők által preferált szakpolitikai területeket vagy politikai, taktikai megfontolásokat. Másrészt az egyes szakminisztériumoktól történő hatáskörelvonás nyilván gyengíti a miniszter döntési kompetenciáját az adott szakterületen, miközben a kormányfő befolyását megerősíti (például a Horn-kormányban a privatizáció folyamata, a Medgyessy-kormány időszakában az EU-csatlakozás folyamatainak közvetlen miniszterelnöki felügyelete vagy a Bajnai-kormányban a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt létrehozása Kiss Péter számára).

Speciális terület a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete, amelyet a vizsgált időszakban jellemzően tárca nélküli miniszterre bíztak. A rendszerváltás idején az 1990. évi LI. törvény kifejezetten nevesítette a nemzetbiztonsági szolgálatok tárca nélküli miniszteri felügyeletét.[64] A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló újabb, 1995-ös törvény megalkotásáig a mindenkori kormányfőnek törvénybe foglalt kötelessége volt erre a posztra kor-

62 A magyar közjogi rendszerben az alapvető kormányzati struktúrát a minisztériumokról szóló törvény elfogadásával az országgyűlés is jóváhagyja.

63 Horváth Balázs eredetileg az Antall-kormány belügyminisztere volt, de az 1990. októberi taxisblokád kezelésének kudarca után lemondásra kényszerült. Horváth Balázs „patronázspozícióját" a kormányban jól szemlélteti feladatköreinek sűrű változása: tárca nélküli miniszterként először a határon túli magyarokkal foglalkozott, majd a sportirányításért, végül a kormány és az országgyűlés közötti kapcsolattartásért volt felelős.

64 „... meghatározott feladatokat a honvédelmi miniszter, illetve a kijelölt tárca nélküli miniszter felügyelete alatt álló nemzetbiztonsági szolgálatok végzik".

mányhatározattal valakit kijelölni. Tehát ez volt az egyetlen tárca nélküli pozíció, amely nem a miniszterelnök alkotmányos jogosultságából eredeztethető és nem az ő hatalmi játszmáinak része. Az 1995-ben elfogadott nemzetbiztonsági törvény a szolgálatok felügyeletére vonatkozóan több mozgásteret adott a kormányfőnek, ezt a feladatkört miniszteri irányítás alá helyezte: a katonai titkosszolgálat esetében a honvédelmi minisztérium irányítása alá, a polgári titkosszolgálatok esetében viszont nem határozta meg a konkrét szaktárcát, csak az összeférhetetlenséget. E szerint a *„polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kijelölt miniszter nem lehet a belügy-, a honvédelmi és az igazságügy-miniszter"* [1995. évi CXXV. törvény 10. § (2)]. A megengedő szabályozás ellenére 2010-ig ezt a feladatot az egyes kormányokban a kifejezetten ezzel a feladattal megbízott tárca nélküli miniszterek látták el. Kivételt képez ez alól a 2002. május végétől 2007. július elejéig tartó időszak, amikor a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladatkörébe tartozott, akinek a munkáját nemzetbiztonsági államtitkár segítette (Müller 2008). A 2010-ben hivatalba lépett második Orbán-kormányban a nemzetbiztonsági szakszolgálatok felügyelete – a vonatkozó törvény módosításával – az egyes szakminiszterek portfóliójába került, a külügyminiszter felügyelte az Információs Hivatalt, a honvédelmi miniszter a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatért volt felelős, és a belügyminisztérium feladatkörébe került a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása.

A *11. táblázat* jól mutatja, hogy a betölthető pozíciók számát minden kormányzati ciklusban meghaladta a kinevezett miniszterek száma. Legtöbb minisztere az Antall- és az első Orbán-kormánynak volt. Antall József idején a rendszerváltó politikusok még tanulták a kormányzást, a miniszterelnök a változó helyzetekhez alkalmazkodva háromszor is átalakította kormányát. A kormány összetételének megváltoztatásával mint stratégiai eszközzel azonban minden kormányfő élt politikai céljainak eléréséhez. A kormány átalakításának korlátok nélküli alkotmányos jogosítványa lehetővé teszi a miniszterelnökök számára a politikai hangsúlyok kijelölését vagy változtatását, megfelelő eszköz a koalíciós partnerrel szembeni viták rendezésében, illetve a személyzeti politika része lehet a politikai riválisok vagy szövetségesek kinevezése egy-egy kormányzati posztra. Ezzel együtt azonban azt mondhatjuk, hogy a miniszteri posztok stabil pozíciók. Korábban már szó volt róla, hogy 1990 és 2010 között a miniszterek közel háromnegyede csak a kormányzati periódus végén hagyta el hivatalát (Ilonszki–Ványi 2011). Igaz ugyan, hogy ez az arány magában foglalja az egész kormányzati ciklust kitöltő, valamint a ciklus közben érkezett és csak a kormányváltáskor leköszönő minisztereket is, a szám mégis jól érzékelteti a miniszterek stabil helyzetét az egyes kormányokban. Az adatok alapján a miniszteri fluktuáció csökkenő tendenciát mutat, de 2002 után mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a Medgyessy-kormány hivatalba lépésétől 2010-ig egyik kormány sem töltötte ki a potenciálisan rendelkezésére álló négyéves ciklust. A második Orbán-kormány miniszteri pozíciói tekinthetők a rendszerváltás óta a legstabilabbaknak. A 2010–2014 között kinevezett 12 miniszter közül 10 végigszolgálta a kormányciklust.

A táblázat adatai alapján érdemes kitérni a politikai államtitkárok számának ugrásszerű növekedésére a minisztériumok számához képest a korszak második felétől. Az Orbán- és a Medgyessy-kormány időszakában, valamint Gyurcsány Ferenc két kormányában a politikai államtitkárok száma lényegesen meghaladja a tárcák számát. A politikai államtitkárok számának növekedését a Miniszterelnöki Hivatal mint önálló minisztérium, kancellária létrejötte is generálta. Az első Orbán-kormánytól a MEH-be – mint a kormányzati munkát koordináló szervezetbe – a korábbi ciklusoknál lényegesen több hosszabb-rövidebb ideig szolgáló politikai államtitkárt neveztek ki. Az Antall-kormányban egy időben maximum hat politikai államtitkár dolgozott a miniszterelnökség keretein belül, a Horn-kormányban az egész ciklusban három. A vizsgált időszakban az első Orbán-kormány idején volt a legnagyobb a MEH politikai államtitkárainak száma, a ciklus alatt ösz-

szesen 17 főt neveztek ki rövidebb-hosszabb időszakra, közülük ketten töltötték ki ugyanebben a pozícióban a kormány hivatali idejét. A Medgyessy-kormányban 10, az első Gyurcsány-kormányban 11 fő töltötte be ezt a posztot, jellemzően kisebb fluktuációval, mint az Orbán-kormány idején. A Medgyessy-kormány 10 miniszterelnökségi politikai államtitkára közül öten nemcsak ebben a kormányban, hanem az első Gyurcsány-kormányban is végigszolgáltak. Akik kikerültek a MEH-ből, két kivétellel (Szekeres Imre és Baráth Etele) új kormányzati pozíciót kaptak, egy-egy szakminisztériumban töltöttek be ugyancsak politikai államtitkári tisztséget.

A megelőző kormányokhoz képest a második Gyurcsány-kormányban ismét emelkedett a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett államtitkárok száma, összesen 13 fő kapott ilyen pozíciót. Érdekes viszont az a tendencia, hogy az MSZP-SZDSZ koalíció 2008. áprilisi felbomlása után nemcsak a MEH-ben hivatalt kapott két SZDSZ-es államtitkárral csökkent az államtitkárok létszáma, hanem ennél drasztikusabban: a harmadik Gyurcsány-kormányban nyolcan, majd a Bajnai-kormányban heten töltötték be ezt a pozíciót. Az egypárti kormányzás tehát együtt járt a Miniszterelnöki Hivatalban az államtitkári posztok profiltisztításával is. A folytonosság néhány személy esetében ebben az időszakban is megfigyelhető, négy olyan államtitkár volt, aki végig pozícióban volt a három kormányzati ciklusban (Baja Ferenc, Iváncsik Imre, Tordai Csaba és Csizmár Gábor), valamint hárman szolgáltak Gyurcsány Ferenc két miniszterelnöksége alatt 2006 után (Burány Sándor, Kolber István és Ficsor Ádám[65]).

A Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárai között speciális helyet foglalt el 2002 és 2008 között a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár, Horn Gábor. Az újabb szocialista-szabaddemokrata koalíciós együttműködés során ugyanis az SZDSZ pártelnöke

65 Ficsor Ádám a Bajnai-kormány tárca nélküli minisztereként folytatta kormányzati pályafutását 2009 szeptemberéig.

személyesen nem vett részt a kormányban, a koalíciós megállapodás értelmében a koalíciós egyezetések lefolytatására a párt egy sajátos feladatkörű államtitkárt delegált a kormányba, akinek a kormányzást érintő koalíciós ügyekben teljes körű felhatalmazása volt az SZDSZ érdekeinek képviseletére. Szervezetileg a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár és apparátusa a Miniszterelnöki Hivatalon belül kapott helyet, szervezetjogi értelemben, politikai felhatalmazása alapján azonban a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter nem volt, nem lehetett felettese a kormányon belül meglehetősen nagy politikai legitimációval és függetlenséggel rendelkező Horn Gábornak.

Az első Orbán-kormánytól jellemző az a korábban nem alkalmazott kinevezési elv is, hogy néhány minisztériumban egy időben párhuzamosan több politikai államtitkári tisztséget töltöttek be, a második államtitkár esetében egy adott szakterületre leszűkült feladatkörrel.[66] Ez a kinevezési politika jelzi a politikai államtitkári pozíció tartalmi változását, amit a kormányprogramokban vállalt ügyek képviseletével megnövekedett feladatok indokoltak. A valamely szakpolitikai feladat felügyeletére az általános politikai államtitkár mellett kinevezett politikai államtitkárok jellemzően olyan ügyeket vittek, amelyeknek a kormányzati struktúrában nem találták meg a stabil helyét a feladatok elosztása során. Az Orbán-kormányban a tb-alapok felügyelete először Selmeczi Gabriella politikai államtitkári felügyelete alatt a MEH-ben kapott helyet, majd Frajna Imre feladata lett pénzügyminisztériumi államtitkárként, és végül egy újabb átszervezés során – Frajna Imre áthelyezésével – ismét visszakerült a MEH-be. Hasonló utat

66 Frajna Imre az Orbán-kormány tb-alapokért felelős pénzügyminisztériumi politikai államtitkára volt Varga Mihállyal párhuzamosan; Teleki László a roma ügyekért felelős politikai államtitkári posztot töltötte be az első Gyurcsány-kormány Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumában Mesterházy Attilával párhuzamosan.

járt be a 2002–2006 közötti időszakban – bár két, de lényegében ugyanazon politikai prioritások mentén haladó kormányban – a roma ügyek és az esélyegyenlőség kormányzati képviselete. Teleki László a roma ügyekért felelős politikai államtitkári pályafutását a Medgyessy-kormányban a MEH-ben kezdte, és az újonnan felálló Gyurcsány-kormányban is folytatta, de már az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumban. Göncz Kinga képviselte az esélyegyenlőségi ügyeket a Medgyessy-kormányban először politikai államtitkárként – párhuzamosan Kökény Mihálylyal –, majd tárca nélküli poszton látta el ugyanezt a feladatkört.

Érdekes tendencia, hogy bár a 2006-ban bevezetett új kormányszerkezeti törvény 2006 és 2008 között nem tette lehetővé a második államtitkár kinevezését a tárcákhoz – és a korábbiakhoz képest kevesebb minisztérium is lett –, ez nem hozott szignifikáns változást az államtitkárok számában. Ezzel szemben 2008-tól, amikor egy törvénymódosítással ismét lehetőség nyílt az egyes tárcákhoz két államtitkár kinevezésére – amivel élt is a két egymást követő kormányfő –, az államtitkárok száma csökkent. Ez azzal magyarázható, hogy a rövid kormányzati ciklusok alatt kevéssé volt jellemző az államtitkárok fluktuációja.

Kiemelkedően magas volt a politikai államtitkárok száma a második Orbán-kormányban, ami a kormányszerkezet megváltoztatásának tudható be. A hagyományos szakpolitikai elvekre épülő korábbi kormányzati struktúrában egy-egy minisztériumban eleinte csak egy, később maximum két politikai államtitkár töltött be vezető politikai pozíciót a miniszter mellett. Az új, 2010-ben bevezetett rendszerben viszont a több szakpolitikai területet is átfogó minisztériumokban az általános politikai és miniszterhelyettesítési feladatokat ellátó parlamenti államtitkár mellett több, egy-egy szakpolitikai területért felelős államtitkár töltött be tisztséget. Az egyes minisztériumokba kettő–kilenc politikai államtitkárt neveztek ki, a legtöbb párhuzamos pozíció a két legnagyobb területet átfogó Emberi Erőforrások Minisztériumában és a Nemzetgazdasági Minisztériumban volt.

A politikai államtitkárok számának 1998-tól jellemző növekedése a Miniszterelnöki Hivatal funkcióváltásán és az egy-egy minisztériumba kinevezett második államtitkáron túl az ebben a pozícióban megfigyelhető fluktuációval is magyarázható. Az első Orbán-kormányban nyolc (a tárcák fele), a Medgyessy-kormányban hat minisztériumban (a tárcák 40 százaléka) volt adatolható a politikai államtitkárok váltása. Az első Gyurcsány-kormány a politikai államtitkárokat tekintve azonban viszonylag stabilnak tekinthető, ciklus közben egyedül a Pénzügyminisztérium politikai államtitkára, Katona Tamás távozott idő előtt a posztjáról, aki más szinten, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkáraként folytatta tovább a kormányzati munkát. A második Gyurcsány-kormányban viszont hasonlóan nagy arányban cserélődtek az államtitkárok, mint az első Orbán- és a Medgyessy-kormányban: a minisztériumok kicsivel több, mint felében, 11 tárcából hatban nem szolgálta végig a hivatali idejét a kinevezett államtitkár. A második Orbán-kormány adatai is jelzik az államtitkári fluktuációt, a nyolc minisztériumból hatban történt államtitkárcsere, látszólag tehát nagy volt a fluktuáció. A kormányszerkezet megváltozását azonban ebben az esetben sem hagyhatjuk figyelmen kívül. A számok azt is jelzik, hogy a 42 államtitkári pozíciót összesen 53 fő töltötte be, azaz egy-egy minisztériumban csak egy-egy államtitkár cserélődött, a politikai államtitkári pozíciók közel kétharmadát (74 százalék) egy-egy személy töltötte be.

A közigazgatási államtitkári pozíció – bár nem politikai tisztség – a kormányzati munka szervezése, a döntések végrehajtása szempontjából meghatározó jelentőségű. A vizsgált időszakban 1998-ig a miniszterelnök munkaszervezetét, a Miniszterelnöki Hivatalt is közigazgatási államtitkár vezette. Az államtitkárok jogállását szabályozó törvények alapján a szakmai vezetői feladatokat ellátó közigazgatási államtitkárok pozíciója a kormányban stabil, hiszen feladatuk éppen a változó kormányok mellett a közigazgatási apparátus állandóságának biztosítása a döntések gördülékeny végrehajtása érdekében. A gyakorlat és a számok azonban nem ezt

mutatják. A kialakult kinevezési gyakorlat alapján a kormányváltások során és a kormányzati ciklusok közben is a közigazgatási államtitkárok éppúgy cserélődtek, mint a kormányzati politikusok. A *11. táblázatból* jól látható, hogy a közigazgatási államtitkárokat minden ciklusban a pozíciójukat meghaladó mértékben nevezték ki. A legtöbb közigazgatási államtitkár az első Orbán-kormány alatt szolgált, de a kormányváltásokhoz kapcsolódóan a közigazgatási államtitkári kar lecserélése már a Horn-kormány idején elkezdődött.

Életkor

A kormányzati pozícióit betöltők korösszetételük alapján jellemzően középkorúak. A rendszerváltás óta 2014 nyaráig szolgált tíz kormányban a miniszteriális elit tagjainak átlagéletkora 45 és 51 év között szóródott.[67] Átlagéletkoruk alapján a kormányzati elit esetében ez a korosztály túlreprezentált. A kormánytagság sok esetben a politikai és szakmai vezetők esetében is a karrierjük egyik csúcsa, legmagasabb elérhető szintje. Az e pozíciókba való kinevezés politikai vagy szakmai tapasztalatot és megfelelő iskolázottságot feltételez, amelyek megszerzése az életkorral egyenesen arányos. Ennek alapján a 40–50 év közötti korosztály nagyarányú reprezentáltsága ebben az elitszegmensben mondhatni természetes. Érdemes viszont felhívni a figyelmet arra a tendenciára, hogy a Medgyessy-kormány időszakától megfigyelhető az elittagok idősödése,

[67] A 2013-as KSH-adatok alapján Magyarország népességének 12,6 százaléka tartozott a 45–54 év közötti korcsoportba. Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xtabla/nepmozg/tablnep12_04.html.

a kormányzati pozíciókat betöltők között a 2000-es évektől növekvő arányban jelentek meg az ötven év felettiek. Ez azt mutatja, hogy a baloldali kormányzó elit a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben jellemzően nem fiatalodott meg – bár a miniszterelnökök 2006 óta egy másik generációt képviseltek, mint 1994-ben és 2002-ben –, a meghatározó politikusok között többségben voltak azok, akik a rendszerváltás óta részt vettek a politikai életben. Tulajdonképpen hasonló ok húzódik meg a második Orbán-kormány korösszetételére vonatkozó adatok mögött is: a kormányzati tisztségviselők döntő többsége ahhoz a generációhoz tartozik, amelyik politikai vagy szakmai pályafutását a rendszerváltás idején kezdte.

Az egyes kormányokat összevetve, az átlagéletkor az első Orbán-kormányban volt a legalacsonyabb, és ez az adat – tekintve a miniszterelnök életkorát is, illetve a rendszerváltó Fidesz prominenseinek életkorát – tulajdonképpen igazolta az előzetes várakozást. Azonban ha megvizsgáljuk a miniszterekre és az államtitkárokra bontott adatsort is, látható, hogy az átlagéletkort ebben a kormányzati periódusban a miniszterelnök és a politikai államtitkárok többségének fiatal kora adja, hiszen a miniszteri posztokon ebben a kormányban is a 41–50 év közötti korosztály felülreprezentált. Az Orbán-kormány korösszetételét az a Fideszen belüli, Orbán Viktor által képviselt kinevezési politika is meghatározta, amelynek alapján a miniszterelnökkel egy generációhoz tartozó, a pártban meghatározó politikai szerepet betöltő prominensek egyéb, a kormányon kívüli, de a döntéshozatal szempontjából meghatározó pozíciókba kerültek: Áder János az országgyűlés elnöki székébe, Szájer József a Fidesz frakcióvezetői posztjára. Emellett a koalíciós partnerek eltérő korosztályi rekrutációs bázisa, valamint a párthoz nem kötődő szakértő miniszterek is inkább az idősebb korosztály tagjai közül kerültek ki. A miniszterek mellett az első Orbán-kormányban voltak a legfiatalabbak a politikai és közigazgatási államtitkárok is, sőt a közigazgatási államtitkárok közül hárman a húszas éveik végén (Bodor András, Medgyesy Balázs és Gál András Levente) kerültek a szakmai vezető pozícióba.

12. *táblázat: A kormányzati elit kor szerinti összetétele 1990. május–2014. június**

		21–30 év	*31–40 év*	*41–50 év*	*51–60 év*	*61–70 év*	*71–80 év*	*Átlagéletkor*		*A miniszter-elnök életkora*
Antall-kormány	min		3	13	5	8	1	49,3 év	54 év	58 év
	pol. át		8	9	9	3			48 év	
	k.át		7	13	6	1			46 év	
Boross-kormány	min		2	6	3	7		50,1 év	54,2év	65 év
	pol. át		4	5	5	3			49,1 év	
	k.át		3	7	3	1			47 év	
Horn-kormány	min		3	13	9	1		46,5 év	48,5 év	62 év
	pol. át		6	13	1				43 év	
	k.át		4	9	7				48 év	
I. Orbán-kormány	min		7	10	9	3		45,2 év	48,6 év	35 év
	pol. át		17	14	5	1			42,8 év	
	k.át	3	9	12	4	3			44,2 év	
Medgyessy-kormány	min		2	11	9	2	1	50,6 év	51,4 év	60 év
	pol. át	1	1	17	11	1			49,1 év	
	k.át		1	10	10	3			51,3 év	
I. Gyurcsány-kormány	min		2	12	6	2		49,6 év	49,9 év	43 év
	pol. át	1	4	14	9	1			47,5 év	
	k.át			10	11	1			51,5 év	
II. Gyurcsány-kormány	min		4	8	7			46, 5 év	48 év	45 év
	át	2	8	6	14				44,9 év	
III. Gyurcsány-kormány	min		2	4	7	4		49,7 év	52,8 év	47 év
	át	2	5	6	11				46,6 év	
Bajnai-kormány	min	1	2	4	9	2		49,4 év	51,3 év	41 év
	át		6	6	9	1			47,5 év	
II. Orbán-kormány	min			5	5	2	1	50,6 év	54,1 év	47 év
	át		12	24	13	3	1		47,3 év	
	k.át		2	4	5	2			50,6 év	

* A táblázatban a miniszterelnök, a miniszterek és tárca nélküli miniszterek egy adatsorban szerepelnek.
Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis.

A 12. *táblázatból* az is jól látszik, hogy az „új generációs" miniszterelnökök, Orbán Viktor, Gyurcsány Ferenc és a Bajnai Gordon vezette kormányok mellett a Horn-kormányban volt a legalacsonyabb az átlagos korösszetétel. A Horn-kormány esetében a politikai államtitkárok relatív fiatal kora emeli az átlagéletkort, az első Orbán- és a második Gyurcsány-kormányban pedig azok a politikusok csökkentik azt, akiknek politikai vagy egyéb szakmai pályafutása döntően a rendszerváltás után indult. Kezdve a két kormányfővel, miniszterek és politikai államtitkárok egyaránt vannak a körükben (Kövér László, Deutsch Tamás, Rockenbauer Zoltán, Varga Mihály, Németh Zsolt, Hiller István, Kóka János, Arató Gergely, Mesterházy Attila). Említésre méltó, hogy az első Orbán-kormányban a politikai államtitkárok csaknem fele, a miniszterek negyede, a közigazgatási államtitkárok közel 40 százaléka tartozott a harmincas korosztályba (a pozíciókat betöltők 37 százaléka). Ez is megerősíti, hogy ebben a ciklusban generációs váltás figyelhető meg a kormányzati elitben, és ez a generáció nagy számban kapott újabb pozíciót tizenkét évvel később, tizenkét évvel idősebben.

A miniszterek korösszetétele az Antall- és a Boross-kormányban volt a legmagasabb. Ebbe a két kormányba a többivel összehasonlítva sokkal nagyobb arányban nyertek el kinevezést a 60 év fölöttiek, és több olyan kormánytag is volt, akinek a politikai pályafutása az 1940-es évek demokratikus intermezzója idején kezdődött, és hosszú kihagyás után csak a rendszerváltás után folytatódott (Nagy Ferenc József, Győriványi Sándor).

A rendszerváltás utáni kormányok korösszetételéről megállapítható, hogy a politikai és közigazgatási államtitkárok minden kormányzati ciklusban fiatalabbak voltak, mint a miniszterek. A politikai államtitkári posztokat betöltő fiatalabb politikus generáció politikai karrierjében ez jelentős állomás, adott esetben a végrehajtási csúcspozícióba, a miniszteri székbe való kerülés első vagy egyik jelentős lépcsőfoka, még akkor is, ha az elmúlt húsz évben az ilyen irányú pozícióváltás (később bővebben is lesz szó róla) nemigen volt jellemző. A közigazgatási államtitkári pozíció

a közigazgatási ranglétra csúcsa, ami megmutatkozik az e posztot betöltők életkori eloszlásában is. Többségük a 40–50-es éveiben került vezető pozícióba egy meghatározó szakmai karrier után.

Nemek szerinti összetétel

A kormányzati elit tagjainak nemek szerinti megoszlása a politikai elitre jellemző arányokat mutatja. Az össztársadalmi megoszláshoz képest ezen a területen erősen felülreprezentáltak a férfiak.[68] A kormányzati pozíciókba meglehetősen kevés nőt neveztek ki, mindössze a tisztséget betöltők 9,7 százalékát. Ez az arány szinte teljesen azonos a nők parlamenti képviseleti arányával, amely 1990 és 2006 között átlagosan 9,5 százalékot mutatott (B. Kelemen, 2008. 69.), és megközelíti a 2014-ben megválasztott országgyűlés női képviseleti arányát is: ez jelenleg a 199 tagú képviselő-testületben 20 főt (10,05 százalék) jelent.[69] A miniszterelnöki széket, a legmagasabb kormányzati pozíciót még egyetlen ciklusban sem töltötte be nő, és elmondható, hogy – a Medgyessy-kormány kivételével – nagyobb számban inkább a második pozíciót nyerték el, mint a vezető, miniszteri tisztséget. A Boross- és a Bajnai-kormány kivételével 2014-ig minden kormányban voltak női miniszterek, bár arányuk – mindössze 17 fő (8,17 százalék) – ezzel együtt is alacsony a meghatározó kormányzati döntéshozatali pozíciókban.

A rendszerváltás óta az egyes pártok, de a törvényhozás szintjén is többször felvetődött a nők nagyobb arányú részvétele a politikai döntéshozatalban – ez idáig eredménytelenül. A Magyar Bálint és Sándor Klára SZDSZ-es képviselők által jegyzett, 2007 májusában benyújtott esélyegyenlőségi kvóta kötelező bevezetésére irányuló törvényjavaslatot a parlament nem fogadta el, így a pártok saját hatáskörükben döntik el a mindenkori női részvétel arányát, illetve annak lehetőségét a szervezeteiken és munkacsoportjaikon belül (bővebben lásd Ilonszki–Várnagy 2007, Ilonszki 2009). A mai politikai palettán szereplő pártok közül a Magyar Szocialista Pártban alkalmaznak a jelöltállításra vonatkozóan 20 százalékos kvótát. A 2010 után létrejött új pártok közül a Lehet Más a Politika és a Párbeszéd Magyarországért a szervezet vezetésében követi a paritás elvét, mindkét pártot társelnöki rendszerben egy-egy nő és egy férfi vezeti. Az Együtt – a Korszakváltók Pártjának alapszabálya szerint a párt Országos Politikai Tanácsa tagjai legalább felének nőnek kell lennie.[70]

Az adatok azt támasztják alá, hogy a politika a mai napig inkább a férfiak világa.[71] Ebben a tekintetben nem mutatkozik releváns különbség a bal- és jobboldali kormányok között. Az összes kormányzati pozíció arányához képest a második Gyurcsány- és a

68 A 2011-es népszámlálási adatok alapján Magyarország népességének 52,76 százaléka nő. Forrás: http://www.nepszamlalas.hu/index.php?article=1460&langcode=hu.

69 A 2014-ben megválasztott női képviselők adatainak forrása: http://www.parlament.hu/kepviselok-listaja-egy-adott-idopontban?p_auth=rSIaJpFP&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1 (utolsó letöltés: 2014. október 10.).

70 Lásd az Együtt – a Korszakváltók Pártja Alapszabály 5.6 pontja (http://www.egyutt2014.hu/az_egyutt_2014-rol_alapszabaly/alapszabaly.html (utolsó letöltés: 2014. október 10).

71 Egy korábbi, általam végzett vizsgálat során, amely kiterjedt a kormányzati elit közigazgatási és helyettes államtitkári szintjeire is, a kinevezettek körében a nő–férfi arány hasonlóan alakult, viszont a szűkebb értelemben vett szakmai kormányzati elit bekerülése az elemzésbe annyiban árnyalja a képet, hogy e szegmensben már nagyobb arányban jelentek meg a női kinevezettek, leginkább a helyettes államtitkári pozíciókban. Vö. Ványi Éva 2007: *A rendszerváltás utáni kormányzati elit változásának vizsgálata 1990–2006.* Kézirat.

13. táblázat: A kormányzati elit nemek szerinti összetétele 1990. május–2014. június

		Miniszterelnök	*Miniszter*	*Politikai államtitkár*	*Közigazgatási államtitkár*	*Összesen*	*Férfi/nő*
Antall-kormány	férfi	1	28	25	26	86 fő	80
	nő	–	*1*	*4*	*1*		*6 (6,97 százalék)*
Boross-kormány	férfi	1	17	15	13	49 fő	46
	nő	–	–	*2*	*1*		*3 (6,12 százalék)*
Horn-kormány	férfi	1	23	17	18	66 fő	59
	nő	–	*2*	*3*	*2*		*7 (10,6 százalék)*
I. Orbán-kormány	férfi	1	27	31	28	97 fő	87
	nő	–	*1*	*6*	*3*		*10 (10,3 százalék)*
Medgyessy-kormány	férfi	1	19	29	22	80 fő	71
	nő	–	*5*	*2*	*2*		*9 (11,25 százalék)*
I. Gyurcsány-kormány	férfi	1	19	28	20	73 fő	68
	nő	–	*2*	*1*	*2*		*5 (6,84 százalék)*
II. Gyurcsány-kormány	férfi	1	15	27	a pozíció 2006–2010 között megszűnt	49 fő	43
	nő	–	*3*	*3*			*6 (13,95 százalék)*
III. Gyurcsány-kormány	férfi	1	14	21		41 fő	36
	nő	–	*2*	*3*			*5 (12,19 százalék)*
Bajnai-kormány	férfi	1	17	20		40 fő	38
	nő	–	–	*2*			*2 (5,2 százalék)*
II. Orbán-kormány	férfi	1	11	47	9	79 fő	69
	nő	–	*1*	*6*	*4*		*11 (13,92 százalék)*
Férfiak összesen		**10**	**190**	**260**	**136**	**660 fő**	**ebből férfi 596**
Nők összesen		**0**	**17 (8,21 százalék)**	**32 (10,95 százalék)**	**15 (9,93 százalék)**		**nő 64 (9,69 százalék)**

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis.

második Orbán-kormányba nevezték ki a legtöbb női tisztségviselőt, ami kismértékben meghaladta a politikai elitre jellemző 10 százalékos női részvételi arányt – ha az összesített átlagot nézzük, a kormányok többsége, a tíz kormányból hat ezen a határon mozog.

Napjainkban a nők politikai részvételének témája egyre hangsúlyosabban van jelen mind a gyakorlati politikai életben, mind a politikatudományban, ezért a női kormányzati tisztségviselők esetében érdemes külön is megvizsgálni az alapvető demográfiai jellemzőket, választ keresve arra a kérdésre, hogy a női kormányzati politikusi pályának van-e valamifajta sajátossága, megfigyelhetők-e speciális női pályák a kormányzatban.

A vizsgált közel két és fél évtizedben – ahogy a *13. táblázat* adatai is mutatják – mindössze 64 vezető kormányzati pozíciót töltöttek be a női nem képviselői. Kinevezésekor a legfiatalabb női miniszter Horváth Ágnes (34 év) volt, és a legfiatalabban politikai államtitkári pozíciót egyaránt 33 évesen Horváth Ágnes, Selmeczi Gabriella és Vadai Ágnes nyerték el. A legidősebb miniszter kinevezésekor Csehák Judit (62 év), a legidősebb politikai államtitkár Hoffmann Rózsa volt 2010-ben, aki 62 évesen kapott oktatási államtitkári kinevezést.

A női miniszterek átlagéletkora 51,6 év, a politikai államtitkároké 46,8 év. Az egyes kormányzati ciklusokban a miniszterek átlagéletkora 48 és 55 év között szórt, a politikai államtitkároké 42 és 49 év között. Ehhez viszonyítva tehát a női miniszterek az összkormányzati átlagnál valamivel idősebb korukban nyertek el kormányzati pozíciót. Bár a legfiatalabb női minisztert a harmincas éveiben nevezték ki, ez a tisztség mégis inkább a középkorúaké: a kinevezett miniszterek egyenlő arányban (7-7 fő, 41 százalék) kerültek a negyvenes és az ötvenes éveikben pozícióba. A női politikai államtitkárok – ahogy az összesített adatok is mutatják – átlagéletkorukat tekintve fiatalabbak, mint a miniszterek, és a korosztályi eloszlásuk egyenletesebb azokénál; közel azonos számban neveztek ki a harmincas (9 fő), negyvenes (10 fő) és az ötvenes éveikben (11 fő) női államtitkárokat.

A politikai államtitkári posztról elmondható, hogy a politikai karrierben egyfajta ugródeszkának tekinthető a magasabb politikai pozíciók felé. Ha ebből a szempontból is megvizsgáljuk a női politikai államtitkárokat, szignifikáns különbséget találunk az említett korosztályok között. A harmincas éveikben politikai kormányzati tisztséget betöltő nők kétharmada rendelkezett párttagsággal vagy töltött be választott politikai pozíciót. A negyvenesek körében legmagasabb a politikai kötődéssel rendelkezők aránya (80 százalék), az ötvenesek között a legalacsonyabb, ebben a korosztályban a tisztségviselők kicsivel több, mint a fele (54,54 százalék) rendelkezett politikai múlttal vagy pártkötődéssel a kinevezése előtt. A fiatalabb női politikai államtitkárok tekinthetők inkább politikaikarrier-orientáltaknak, mint az idősebb korosztály képviselői. Ez az arány azt is mutatja, hogy a politikai pozíciót (miniszter és politikai államtitkár) betöltő női kormányzati tisztségviselők döntő többsége kötődik a politika világához: a 17 miniszterből 8 kinevezésekor országgyűlési képviselő volt, illetve három esetben (Göncz Kinga két minisztersége és Horváth Ágnes miniszteri kinevezésekor) a kinevezettek a miniszteri poszt előtt közvetlenül kormányzati tisztséget töltöttek be. A 32 politikai államtitkári pozícióból kinevezésekor 20 fő országgyűlési képviselő vagy közvetlenül előtte polgármester volt (T. Asztalos Ildikó), egy államtitkár pedig EU-képviselői posztot töltött be a kinevezése előtt (Győri Enikő). Az adatok azt mutatják tehát, hogy a kormányzati tisztségekbe történő kiválasztódás során a jelöltek politikai karrierútja – döntően parlamenti képviselősége – fontos rekrutációs szempont mindkét nem esetében, de a női miniszteriális elit kevésbé van beágyazva a politikai világba, legalábbis egy időben kevesebb pozíciót tölt be. Ez megerősíti a női politikai karrierekre vonatkozó általános tudást és tapasztalatot (B. Kelemen 2008).

Ha megvizsgáljuk, hogy a női politikusok mely tárcákba nyertek kinevezést, a minisztereknél és politikai államtitkároknál egyaránt látható, hogy kevés kivétellel[72] a végzettségükhöz, szakmai pályafutásukhoz illeszkedő tárcákban töltöttek be pozíciót. Iskolai végzettségét tekintve – Németh Lászlóné, a második Orbán-kormány fejlesztési minisztere kivételével – az összes női politikus rendelkezik diplomával, döntő többségük jogi, orvosi és közgazdász végzettségű, de jó néhány bölcsész és természettudományi végzettségű is van köztük. Természetesen a kinevezés irányát nem csak a végzettség szakiránya befolyásolja, hiszen az általános jogi diplomák mögött sokféle szakmai karrier, specializáció húzódik meg, jogi és közgazdász végzettségű miniszterek és politikai államtitkárok változatosabb területeken nyertek el kormányzati kinevezéseket. Az orvosi végzettség – miniszteri és politikai államtitkári szinten egyaránt – az esetek döntő többségében az egészségügyi, illetve szociális szakterületek felé orientál a kormányzatban.

A női közigazgatási államtitkárokról elmondható, hogy életkorukat tekintve szintén a középkorúakat reprezentálják, a negyvenes és ötvenes korosztályokból 40–60 százalék arányban töltötték be ezt a pozíciót 2014-ig. A közigazgatási államtitkár kinevezésének törvényi feltétele a felsőfokú végzettség, amelynek iránya ebben a csoportban is változatos. A női közigazgatási államtitkárok többsége jogász, emellett köztük is megtalálható közgazdász, orvos, bölcsész, pedagógus és az orvosi végzettségű. A közigazgatási államtitkárok esetében konkrét politikai kötődésről nem beszélhetünk, hiszen szakmai vezetőként számukra az államtitkárok jogál-

[72] Az életrajzok alapján például Boda Ilona – aki az első Orbán-kormányban a Környezetvédelmi Minisztérium politikai államtitkára volt – jogász, gyakorló bíró, szakterülete a munkajog. A Medgyessy-kormány környezetvédelmi minisztere, Kóródi Mária sem e területen tevékenykedett: pályáját a közigazgatásban kezdte, majd ügyvédként dolgozott, mielőtt politikai pályára lépett 1990-ben. A második Orbán-kormányban Molnár Ágnes orvosi végzettséggel töltötte be a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejlesztéspolitikai koordinációért felelős államtitkári posztját. Molnár Ágnes életrajza alapján 1998-ig volt praktizáló orvos, 2002-ben önkormányzati képviselő lett, ekkortól politikai pályán mozog.

lását szabályozó törvények ezt egyértelműen megtiltják. Azonban két esetben találhatunk példát a kinevezés előtti politikai karrierre: Kovács Miklósné dr. Molnár Ilona az első Orbán-kormányban a Szociális és Családügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára volt. Önéletrajza alapján 1991–1994 között megyei tiszti főorvosi munkája mellett Kecskemét város önkormányzati képviselője is volt. Lengyel Györgyi, aki a második Orbán-kormányban az Emberi Erőforrások Minisztériuma közigazgatási államtitkára volt, korábbi pályafutása során, 1991–1994 között Szolnok város alpolgármestere, közvetlenül a kinevezése előtt pedig a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottja volt. A 2010-ben létrehozott új fővárosi és megyei kormányhivatalok vezetői politikai jellegű megbízottak, hiszen hivatali idejük kötődik a miniszterelnök megbízatásának idejéhez [lásd 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (5) a) pont].

Iskolai végzettség

A miniszteriális elit jellemzésének egyik fontos szempontja a tagok iskolai végzettsége. A *14. táblázat* adataiból látható, hogy a rendszerváltás után újraformálódó kormányzati elit tagjai magas iskolai végzettségűek. Összességében a rendszerváltás óta kormányzati pozíciót betöltők közül kinevezésük időpontjában mindössze négyen nem rendelkeztek felsőfokú diplomával: két miniszter, Görgey Gábornak, a Medgyessy-kormány első kulturális miniszterének és Németh Lászlónénak, a második Orbán-kormány gazdasági miniszterének legmagasabb iskolai végzettsége érettségi volt. Gál J. Zoltán, az első és második Gyurcsány-kormány politikai államtitkára a hivatalban eltöltött ideje alatt nem fejezte be felsőfokú tanulmányait, Teleki László, a Medgyessy- és az első Gyurcsány-

kormány roma ügyekért felelős politikai államtitkára 2002-es kinevezésekor szakmunkás végzettséggel rendelkezett, 2004-es kinevezése idején pedig felsőfokú tanulmányokat folytatott.[73]

A miniszterek és államtitkárok kinevezéséről szóló törvények a politikai vezetői pozíciók betöltéséhez nem szabták feltételül a felsőfokú iskolai végzettséget, hiszen a politikum, a kormányzati politika képviseletéhez egy minisztérium élén ez nem feltétlenül követelmény. Ennek ellenére az említett eseteket kivéve magasan kvalifikált, sok esetben több diplomával rendelkezők nyertek el politikai pozíciókat. Ennek hátterében a kormányzati munka és tisztség kettős természete húzódik meg, ami egy meghatározott kormányzati politika képviseletén túl magában foglalja a szakmai aspektust is, a döntések végrehajtására vonatkozó kompetenciát, a minisztériumi bürokrácia vezetőivel, szakértőivel való „versenyképes" kapcsolatot. A kormányzati pozíciókba kinevezettek ideális esetben saját szakterületükön politikai és magas szintű szakmai kompetenciával egyaránt rendelkeznek (Dowding–Dumont 2009), ami megköveteli a megfelelő iskolázottsági szintet, sőt bizonyos stratégiai fontosságú – például a gazdasági és pénzügyi – tárcáknál ez akár ki nem mondott alapfeltétel is lehet.

A kormányzati munka azonban nem feltétlenül követeli meg a felsőfokú végzettséget, amire jó példa, hogy Görgey Gábor mint a kortárs magyar drámairodalom meghatározó alakja szimbolikus jelölt volt a kulturális miniszteri posztra, Németh Lászlóné kiválasztásában pedig az előzetes szakmai karrierje során összegyűjtött gazdasági vezetői tapasztalatai játszottak meghatározó szerepet. Gál J. Zoltán – iskolai végzettségétől függetlenül – a kinevezése előtt bejárt politikai pályája alapján foglalta el a Miniszterelnöki Hivatal egyik politikai államtitkári pozícióját, Teleki László pedig

[73] A *14. táblázatban* a felsőfokú végzettség nélküliek száma összesen öt fő, ezt Teleki László két különböző kormányban betöltött politikai államtitkári pozíciója indokolja.

a saját szakterületén, a romapolitikában betöltött tisztségei, tevékenysége okán, illetve a kisebbséget képviselő politikusként nyerte el hivatalát.

A rendszerváltás utáni kormányzati elit magas iskolázottsági szintjét társadalmi elvárások is magyarázhatják. Jól jelzi ezt az elvárást az a negatív médiavisszhang, amikor egy-egy magas politikai pozíciót betöltő személyről kiderül, hogy nem rendelkezik megfelelő felsőfokú iskolai végzettséggel.[74] A magyar társadalomra jellemző egyfajta konzervativizmus mutatkozik meg abban, hogy a politikai vezetőknek az egyéb alkalmassági feltételeken túl rendelkezniük kell a megfelelő iskolázottsági szinttel is, tehát csak az lehet jó vezető, aki kijárta a megfelelő iskolákat. Egy-egy esetben ezt a hozzáállást erősíti a politika is. Deutsch Tamás, az első Orbán-kormány ifjúsági és sportminisztere kinevezését csak 1999-ben, jogi diplomája megszerzése után kapta meg.

[74] A teljesség igénye nélkül néhány példa: Juhász Gábor polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszternek kinevezése idején (2009) az életrajzából nem derült ki egyértelműen, hogy főiskolai diplomája mellett egyetemi végzettséggel is rendelkezik-e. Az országgyűlés honlapján található életrajz szerint végzett egyetemet, azonban a sajtó kiderítette, hogy ténylegesen diplomát nem szerzett (http://www.nol.hu/belfold/nincs_diplomaja_a_titokminiszternek). Meg lehet említeni a második Orbán-kormány fejlesztési miniszterét, Németh Lászlónét is, aki nem rendelkezik felsőfokú végzettséggel, ami miniszterré jelölése kapcsán szintén téma volt a sajtóban (lásd például: http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/21/dilpoma_nelkul_lehet_miniszter_nemet_laszlone/).

*14. táblázat: A miniszteriális elit iskolai végzettsége 1990. május–2014. június**

		Antall-kormány	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*	*II. Gyurcsány-kormány*	*III. Gyurcsány-kormány*	*Bajnai-kormány*	*II. Orbán-kormány*	*Összesen***
Nincs felsőfokú végzettsége	m					1					1	2 (*1 százalék*)
	p.át/át					1						1 (*0,4 százalék*)
Befejezetlen felsőfokú tanulmányok	m											
	p.át/át						2	1				3 (*1,15 százalék*)
Jog	m	9	7	4	11	6	5	6	2	4	7	61 (*30,5 százalék*)
	p.át/át	6	5	6	10	2	2	6	6	4	13	60 (*23 százalék*)
	k.át	11	7	9	9	8	10				5	61 (*44,8 százalék*)
Katona	m			1								1 (*0,5 százalék*)
	p.át/át				1							1 (*0,4 százalék*)
	k.át	1									1	2 (*1,5 százalék*)
Teológia	m				1						2	3 (*1,5 százalék*)
	p.át/át										2	2 (*1,5 százalék*)
	k.át											
Orvos, gyógyszerész	m	1	1	2	2	3	3	4	2	1	1	20 (*10 százalék*)
	p.át/át	2	2	1	3	3	1	3	1	1	2	19 (*7,3 százalék*)
	k.át	1	1		2						2	6 (*4,4 százalék*)
Műszaki, természettudományi	m	6	5	5	4	5	4	3	4	6		42 (*20,6 százalék*)
	p.át/át	6	4	6	4	6	8	10	8	7	10	69 (*26,5 százalék*)
	k.át	3	1	2	4	4	2				1	17 (*12,5 százalék*)
Bölcsész, társadalomtudományi	m	5	2	3	2	5	5	1	1	1		25 (*12,2 százalék*)
	p.át/át	6	2	2	7	10	8	3	4	6	11	59 (*22,7 százalék*)
	k.át	1		1	4	2					1	9 (*6,6 százalék*)
Gazdasági, közgazdasági, menedzsment	m	6	2	10	6	5	3	3	5	5	2	47 (*23,5 százalék*)
	p.át/át	7	3	4	9	7	7	7	4	3	12	63 (*24,2 százalék*)
	k.át	9	4	8	8	9	9				2	49 (*36 százalék*)
Agrár, állatorvosi	m	3	1	1	3		2	2	3	1		16 (*7,8 százalék*)
	p.át/át	2	1	1	3	2	1		1	1	3	15 (*5,8 százalék*)
	k.át	1		1	4	1	1				1	9 (*6,6 százalék*)

* A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek.

** Zárójelben az összesen egy adott pozíciót betöltők százalékában.

Forrás: Magyar Kormányzati Adatbázis.

Érdemes összehasonlítani az egyes kormányzati ciklusokban pozíciót betöltők iskolai végzettségének irányát. A táblázat adatai azt mutatják, hogy a kormányzati pozíciókat betöltők végzettsége kifejezetten sokrétű. A legkisebb számban katonai és teológiai végzettségűek kerültek kormányzati pozícióba, ami nemigen szorul magyarázatra: mindkét szakterület egy-egy speciális tudásanyagot hordoz, ami a kormányzati munkában kevésbé kerül előtérbe. Látható, hogy a katonai végzettség egyértelműen a Honvédelmi Minisztériumhoz, illetve a hadügyi igazgatáshoz köthető. Az Antall-kormányban Annus Antal altábornagy volt a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára, a Horn-kormányban Keleti György töltötte be a honvédelmi miniszteri posztot, az első Orbán-kormányban Gyuricza Béla, a Miniszterelnöki Hivatalon belül felállított hadügyi referatúra vezetője rendelkezett katonai végzettséggel, a második Orbán-kormányban Fodor Lajos, a honvédelmi tárca közigazgatási államtitkári pozícióját töltötte be katonai végzettséggel. Ezzel együtt a vizsgált időszakban nem csak a katonai végzettségűekre igaz, hogy a képzettségüknek megfelelő szakterületen kaptak kormányzati vezetői posztokat. Kevés kivétellel az orvosi és az agrárdiplomával rendelkezők is az e szakterületet felölelő egészségügyi, szociális, illetve a földművelésügyi, vidékfejlesztési minisztériumokba nyertek kinevezést.

A teológus végzettségű kormánytagok az első és a második Orbán-kormányban töltöttek be pozíciókat, amelyek között voltak kifejezetten a teológusi végzettséghez kapcsolódó tisztségek (Balog Zoltán és Szászfalvi László az egyházi kapcsolatokért felelős államtitkári posztra nyerték el első kinevezésüket), de voltak olyanok is, akiket inkább korábbi szakmai, politikai pályafutásuk alapján és kevésbé speciális végzettségük alapján neveztek ki az adott pozícióba (az első Orbán-kormány szociális és családügyi minisztere, Harrach Péter, és Semjén Zsolt, a Kereszténydemokrata Néppárt vezetője miniszterhelyettesként inkább politikai alkupozíciót töltött be a második Orbán-kormányban).

A táblázat azt is jól szemlélteti, hogy a vezető kormányzati tisztségviselők többsége a több területen is hasznosítható jogi, gazdasági és műszaki végzettségűek közül került ki a vizsgált időszakban. Elmondható, hogy mindhárom pozícióban – miniszterek, politikai államtitkárok és közigazgatási államtitkárok – az ilyen végzettségűek voltak többségben. Az egyes kormányzati vezető pozíciókat külön-külön is megvizsgálva látható, hogy miniszteri posztokra a kormányok többségében jogi végzettségűeket (30,5 százalék), mellettük nagyobb arányban gazdasági végzettségűeket (23,5 százalék) neveztek ki. A jogi végzettség túlsúlyát mutatják az adatok a közigazgatási államtitkári pozíció esetében is, amit részben a közigazgatási hivatali munka természete magyaráz. Az államtitkárok jogállásáról szóló törvényekben is a minisztériumi vezetők esetében az egyik elfogadott alapvégzettség a jogi diploma, emellett még a közgazdasági végzettségűek arányát kell kiemelni. A közigazgatási államtitkárok kapcsán azonban meg kell említeni, hogy jó néhány esetben az iskolai végzettség iránya nem mérvadó egy-egy személy szakmai pályafutását illetően, hiszen többen is vannak, akik ugyan műszaki végzettséggel rendelkeztek, de pályájuk elejétől a minisztériumi vagy egyéb hivatali apparátusban dolgoztak (például Kemény Attila, aki 1993-tól 2002-ig különböző minisztériumokban volt közigazgatási államtitkár). A politikai államtitkárok esetében is hangsúlyos a jogász végzettségűek aránya, de a legnagyobb arányt a műszaki, természettudományi végzettségűek képviselték.

A három vizsgált pozíció közül az iskolai végzettség tekintetében a politikai államtitkárok esetében mutatkozik a legnagyobb szórás. Ez az adat megelőlegezi azt a későbbiekben több tényező vizsgálata alapján is megerősített állítást, hogy a vezető kormányzati posztok között a miniszterelnöki után a politikai államtitkári tekinthető a leginkább politikusi pozíciónak.

Az iskolai végzettség irányának elemzése egy sajátos összefüggésre mutat rá a bal- és a jobboldali kormányok eltérő iskolázottsági háttere és az ehhez kapcsolódó rekrutációs, kapcsolati hálója

tekintetében. A vizsgált időszakban az adatok alapján a jobboldali kormányokban a jogász végzettségűek voltak túlsúlyban (Antall-kormány 30 százalék, Boross-kormány 39 százalék, első Orbán-kormány 31 százalék, második Orbán-kormány 31 százalék), míg a baloldali kormányok esetében inkább a közgazdász és műszaki végzettségűek. A Horn-kormányban a legtöbb miniszter gazdasági végzettséggel rendelkezett (a miniszterek 38 százaléka), a 2006 utáni két kormányban a műszaki és a gazdasági végzettségű miniszterek voltak túlsúlyban, szintén körülbelül egyharmadnyi arányban. A baloldali kormányok politikai államtitkári posztját a műszaki, természettudományi és közgazdász végzettségűek töltötték be a legnagyobb számban. Az életrajzi adatokból is több esetben kirajzolódik az a sajátos kapcsolati háló, amely az egyes kormánytagok egyetemi hátteréhez köthető.

A kormányzati elit eredete, a pártállami folytonosság vizsgálata

A rendszerváltás nyomán kialakuló modern magyar politikai rendszer politikai közbeszédbe visszatérő rendezetlen adóssága az új politikai elit pártállami szerepvállalásának tisztázása: ki, milyen időszakban, mennyi ideig és milyen pozíciót töltött be az államszocialista rendszerben, és a pártállami nómenklatúra egykori reprezentánsai milyen mértékben tudtak az új elit – szűkebb értelemben a politikai elit – részeként a rendszerváltás után is meghatározó döntéshozatali posztokat elfoglalni.

Szinte közhelyszerű az az állítás, hogy a rendszerváltás után Magyarországon a politikai elit nem tudta megfelelően rendezni a pártállami funkcionáriusokhoz való viszonyát. Ennek lenyomata napjainkban is jelen van, és 2010 után ismét feléledt a közéleti vita többek között a lusztrációs törvény beterjesztésének igénye kapcsán. A politikatudomány azonban ezt a témát eddig nem dolgozta fel teljes körűen. Az 1990-es években elindult ugyan egy vita Körösényi András és Gazsó Ferenc között a nómenklatúra-rendszer politikai törésvonallá válásáról (Körösényi 1996b 1997, Gazsó 1996, 1997), de a pártállami múlt politikatudományi értékelése nem történt meg. Jóllehet megkezdődött a káderhatásköri listák (Szakadát 1992, T. Varga–Szakadát 1992) és a téma történettudományi

feldolgozása (Huszár 2005, Kiss 2005), ám nem sokat tudunk a politikai elit, szűkebben a kormányzati elit folytonosságáról vagy cserélődéséről a rendszerváltás utáni években.

Mivel azonban a téma ma is aktuális és fontos, mindenképpen érdemes elkezdeni a feldolgozását a rendszerváltás utáni kormányzati elitben. Az empirikus adatokon nyugvó kutatás által árnyaltabb képet kaphatunk a politikai közbeszédben többnyire megjelenő „átmentették a hatalmukat" típusú megnyilatkozásoknál. A kutatás célja a fellelhető adatok alapján egy ennél világosabb kép felrajzolása, valamint annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a régi elit megjelenése az új rendszer vezető pozícióiban stabilizálja vagy destabilizálja a politikai rendszert, azon belül is a kormány helyzetét.

A fejezet fő kérdése, hogy több mint húsz év távlatából az 1990-es évek elitcirkulációs és elitreprodukciós elméleteire (Szelényi 1994, Szelényi–Szelényi 1995), valamint Kolosi Tamás osztályvezető-helyettesek forradalma tézisére (Kolosi 2000) igazolható-e a nagyarányú elitcsere a kormányzati eliten belül is a rendszerváltás után, vagy inkább egy kései elitreprodukcióról beszélhetünk. További kérdés, hogy az új elit formálódásában milyen szerepet játszottak a korábbi pártállami elit szereplői, a fő döntéshozók, vagy a demokratikus politikai rendszeren belül a másodvonal kapott-e lehetőséget új szerepek betöltésére. Ezeknek a felvetéseknek a megválaszolására jó eszköznek bizonyul a rendszerváltás utáni minisztériális elittagok karrierútjának elemzése abból a szempontból, hogy töltöttek-e be releváns nómenklatúra-pozíciót 1990 előtt, és milyen arányban képviseltetik magukat az új kormányzati elitben.

A nómenklatúra-rendszer értelmezése és működése

Bár a nómenklatúra kifejezés, valamint a nómenklatúra-rendszer fogalma csak viszonylag későn, az 1980-as években jelent meg és terjedt el a tudományos szóhasználatban (Huszár 2007, Voslensky 1980), kétségtelen tény, hogy az egykori Szovjetunióban és a közép-kelet-európai országokban a politikai mellett egy, a nyugati demokratikus berendezkedéstől markánsan különböző kinevezési rendszer működött az egyéb társadalmi szférák hivatalainak betöltésére vonatkozóan is. A rendszer „prototípusa" a Szovjetunióban épült ki az 1920-as években, majd a második világháború után ennek mintájára vezették be a közép-kelet-európai országokban – Magyarországon 1948, a fordulat éve után – egy új, az átalakult hatalmi viszonyokat tükröző elitréteg kialakításának céljával. Az új elitkiválasztódási struktúra lényegét és működési alapját – a demokratikus rendszerekben inkább jellemző választási procedúrákkal ellentétben – a hatalmi jogosítványokat egyedül birtokló párt általi kinevezés jelentette. Az új rendszer vezetői pozíciójukat egy sajátos kinevezési szisztéma eredményenként nyerték el. Ez a struktúra felülírta az 1945 után éppen csak elindult demokratikus elitkiválasztódási folyamatokat, amelyek alapját a társadalom tagjainak bizalma és a speciális teljesítményen alapuló tudás jelentette volna. Ehelyett a kommunista párt által az 1940-es évek végén bevezetett és egészen a rendszerváltásig működtetett nómenklatúra-rendszerben az új elittagok központosított rend szerint – felülről meghatározott kinevezési jogosultságok, a párt egy-egy szervezeti szintjének kinevezési joga, hatásköre alapján – kerültek hivatalaikba. A kiválasztódás alapját kevésbé a társadalmi teljesítmény, inkább a párthoz és a rendszerhez való lojalitás és a származás jelentette (Huszár 2007).

A nómenklatúra-rendszer sajátossága azonban nem csak önmagában az elittagok kinevezés útján való kiválasztódásában áll. Az egyes politikai és társadalmi pozíciókba kinevezés útján

való bekerülés nem feltétlenül jelenti az érdemeken alapuló elitrekrutációs csatornák felülírását. A nómenklatúra-rendszer a demokratikus kiválasztódási lehetőségekhez képest a társadalom egészére vonatkozóan kívánta meghatározni az egyes pozíciókba bekerülők körét. A szisztéma újdonságát a totalitása adja: a társadalom minden szegmensére kiterjedő, az állampárt által meghatározott kinevezési jogok gyakorlása. Nemcsak a politika, hanem az államosított gazdaság, valamint a társadalmi élet egyéb területeire, testületeire is kiterjedő kinevezési hatásköri jogok érvényesítése volt jellemző (Rigby 1988). A pártállam keretei között ez a sajátos kinevezési szisztéma elősegítette a felülről irányított döntéshozatali rendszer zökkenőmentes működtetését, a döntések kritika nélküli végrehajtását a rendszer minden szintjén. Továbbá ez a szisztéma hatékonyan meg tudta akadályozni a rendszerellenes elemek meghatározó döntéshozatali pozíciókba kerülését (Gazsó 1993).

A kommunista pártok széles körű kinevezési jogosultságaikat a párt különböző szintű szervezeteihez kapcsolódó káderhatásköri listákon keresztül gyakorolták. Az első magyar listának a Magyar Dolgozók Pártja 1950-es párthatározata tekinthető; az utolsót 1988 júliusában fogadta el a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága. Ezután nem sokkal azonban – az időközben lezajlott politikai változások hatására – az állampárt 1989. május 8-ai határozatában meg is szüntette káderhatásköri jogának gyakorlását (T. Varga–Szakadát 1992). A rendszerváltás óta ebben a témában folytatott kutatások (T. Varga–Szakadát 1992, Szakadát 1992, Huszár 2007, Kiss 2005, Kurtán 2004) azt mutatják, hogy a különböző szintű pártszervezeteknek különböző szintű káderhatásköri jogosultságaik voltak. A rendszer működési logikája arra épült, hogy minden felelős döntéshozatali pozícióra a megfelelő szintű pártszervezetnek legyen javaslattételi és/vagy véleményezési joga. A gyakorlatban az alacsonyabb szintű pártalapszervezeteknek csak véleményezési joguk volt, a megyei szintű közép- és a központi szervezetek viszont konkrét kinevezési káderhatáskörrel rendelkeztek. A központi szervek káderhatásköri jogosultsága

nemcsak az egyes pozíciókba történő kinevezés jogát foglalta magában, hanem kiterjedt az előléptetések, áthelyezések, felmentések, leváltások, visszahívások, alacsonyabb munkakörbe helyezések területére; a minősítések, kitüntetések adományozásának kérdésére; a hivatalos és magánjellegű külföldi utak engedélyezésére, fegyelmi eljárások kezdeményezésére (Szakadát 1992). A káderhatáskör tehát egy adott pártszervezeti szint teljes uralmi jogosultságát jelentette a hozzá tartozó káderszintek tekintetében.

Témánk szempontjából különösen fontos a kádári nómenklatúra-rendszerre jellemző zártság és konzervativizmus. Történeti elitkutatások kimutatták, hogy a nómenklatúra-elitben Kádár János és a Magyar Szocialista Munkáspárt hatalmi konszolidációja után sem történt jelentősebb elitcsere. Bár 1957-ben a korábbi évekhez képest több új, első nómenklatúra-pozícióját betöltő személyt neveztek ki, ez az összes pozíciót tekintve mindössze arra utal, hogy csupán a Rákosi-rendszerben leginkább kompromittálódott legfelső vezetői réteg cserélődött ki az új vezetés alatt. Helyüket jellemzően az alacsonyabb szintű káderek előléptetésével töltötték fel (Huszár 2007, 66–77.). A történeti elitkutatások életkori, mobilitási, valamint a be- és kikerülési csatornák vizsgálatai kimutatták, hogy a kádári nómenklatúra-rendszer meglehetősen zárt szerkezetben működött, amelyben az új belépők száma viszonylag alacsony volt, sokkal inkább a rendszeren belüli szervezetek közötti és a hierarchián belüli mozgás volt jellemező. Ez a tendencia empirikus adatokkal igazolható az 1980-as évekre vonatkozóan is (Sztárayné 2005).

Az állampárt totális káderhatásköre és a rendszer működtetésének fentebb jelzett időhatárai egyaránt azt mutatják, hogy a nómenklatúra-rendszer a pártállam egyik alappillére volt. A nómenklatúra-rendszer értelmezése viszont a kutatások alapján többrétű lehet. Egyrészt – szűkebb jelentéstartalommal – jelentheti a pártszervek káderhatásköri jogosultságát, azaz a káderhatásköri listák összefüggő rendszerét (Szakadát 1992, 97.). Ebben az értelemben a nómenklatúra-rendszer az egyes pártszervezeti szintek kinevezési

jogosítványainak terjedelmét, a jogosultsági szinteket, a bevont pozíciók körét és a jogosultságok mögött rejlő legitimációs szintet jelenti: a pártszervek, valamint személyek uralmát a társadalomban működő különféle állami és nem állami szervezetek fölött (T. Varga–Szakadát 1992).

Más megközelítésben „*...a nómenklatúra politikailag rekrutálódott rend, amely politikai és társadalmi uralmat gyakorol a rendszerben...*" (Körösényi 1997, 67.), azaz a káderhatásköri listákon meghatározott pozíciókba kinevezettek által alkotott szociológiai értelemben vett társadalmi képződmény, sajátos működési logikával, belső kohézióval, hierarchiával és kiváltságokkal. Körösényi András értelmezésében a nómenklatúra-rendszer olyan meghatározó képződménye volt a pártállamnak, hogy annak mentén alakult ki a rendszerváltás után az egyik meghatározó politikai törésvonal is (Körösényi 1996b, 1997).

Korai elméletek

A pártállami nómenklatúra-rendszer körülhatárolásakor a Szakadát István és T. Varga György által publikált egykori MSZMP-hatásköri listákra támaszkodtam (T. Varga–Szakadát 1992), és a legutolsó, a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága által 1988 júliusában elfogadott hatásköri listát[75] tekintettem kiindulópontnak. A káderhatásköri lista azon döntéshozatali szintek és pozíciók felsorolása, amelyekre az állampártnak kizárólagos kinevezési jogosultságot biztosított a rendszer. Egy-egy, többnyire

[75] A Központi Bizottság és a Politikai Bizottság káderhatásköri listája. (Elfogadta a Központi Bizottság 1988. július 13–14-én.) Az MSZMP KB káderhatásköri jogosultságát 1989. május 8-ai határozatában szüntette meg.

vezetői pozíciót betöltő személyre meghatározott szintű pártszervezet tehetett javaslatot, illetve adta beleegyezését a kinevezéséhez. A központi bizottsági és politikai bizottsági hatásköri listák a meghatározó intézmények vezetőire tett kinevezési, illetve állásfoglalási jogot tartalmazzák, azonban a nómenklatúra-rendszer nem korlátozódott a legfőbb politikai, kormányzati és gazdasági intézmények vezetőire. Az állampárt központi szervei mellett a középszintű pártszervek is rendelkeztek hatásköri joggal, az alapszervezeteknek viszont csak véleményezési joguk volt (Szakadát 1992). A nómenklatúra-rendszer működési logikája szerint fontos vagy fontosnak tekintett pozíciókba csak a párt megfelelő szintű szerve által jóváhagyott kinevezéssel, illetve annak előzetes állásfoglalása alapján lehetett bekerülni.

Demokratikus rendszerekben az egyes pozíciókat kétfajta módon, választás vagy kinevezés útján lehet elfoglalni. A modern, szakszerű bürokrácia kialakulása során a hatékonyság, valamint a fegyelem biztosítása érdekében inkább a kinevezéses formát követték. A politikai szempontból fontos bürokratikus szervezetekben (közigazgatási szervek, pártok, állami vállalatok vezetése, kulturális szervezetek stb.) is létezik azonban egy választott szerep, a csúcson lévő vezetőé. A nómenklatúra-rendszerekben viszont még ezt az egyetlen választott tisztséget is kinevezés útján töltötték be, és a minden hatalmat magánál összpontosító állampárt e pozíciók kinevezési jogát is kisajátította (Szakadát 1992), kinevezési hatáskörét kiterjesztette az alsóbb szintű hierarchia szintjeire is, ezzel biztosítva minden területen a párt irányvonalát megfelelően képviselő, megbízható káderek tömegét. A káderhatásköri jog lényege, értelme tehát, hogy általa a hatalom a társadalom olyan szférái fölött is ellenőrzést tudott gyakorolni, ahová egyébként nem lett volna módja behatolni. A káderhatásköri jog alapján kinevezettek mind szakmailag, mind egzisztenciálisan függőségi viszonyba kerültek a kinevezőtől, így általuk a hatalom széles körben tudta ellenőrizni az egyéni és közösségi cselekedeteket. Ebből a szempontból a nómenklatúra-pozíciók a hatalom eszközei voltak annak

érdekében, hogy a párt minél hatékonyabban érhesse el és tarthassa felügyelete alatt az egyént.

Más megközelítésben a nómenklatúra-pozíciókba kinevezettek adták a pártállami rendszer hatalmi elitjét. Körösényi András fentebb idézett megfogalmazását kibővítve, értelmezésemben a nómenklatúra fogalma a pozíciók listáját, a pozíciókat betöltő személyeket és egy szociológiai értelemben vett társadalmi képződményt egyaránt magában foglalja. A nómenklatúra-rendszer a rendszerváltással felbomlott ugyan, ám a szereplői, a kinevezettek tovább éltek a demokratikus rendszer keretei között.

A pártállami folytonosság vizsgálatának célja, hogy egy hosszabb időszak adatsorainak elemzése alapján empirikus adatok segítségével bemutassa az elitváltás és az elitreprodukció folyamatát. Ezen belül a kormányzati elit tagjaira leszűkítve reflektálni kíván az 1990-es évek elején Szelényi Iván által vezetett, több posztkommunista kelet-közép-európai országra kiterjedő vizsgálatra az ezekben az államokban végbemenő *elitcirkuláció és elitreprodukció* kapcsán (Szelényi 1994, Szelényi–Szelényi 1995). Az elméletek alapkérdése, hogy mi történik a rendszerváltás folyamatában a régi elit tagjaival, illetve milyen lesz, lett az új elit: egy *elitcirkulációs* folyamatban a régi elit nagyobb része kikerül a hatalomból, az elit egésze nagymértékben kicserélődik, vagy egy *elitreprodukció* megy végbe és a régi elit átmenti befolyásolási potenciálját az új rendszerbe. A látszat szerint több országban a régi nómenklatúra tagjai közül sokan nagyobb zökkenők nélkül mentették át hatalmukat, illetve befolyásoló képességüket az új, demokratikus rendszerbe. Bár politikai mozgásterük csökkent, egykori politikai tőkéjüket gazdasági tőkére és pozícióra váltva megőrizték befolyásukat. Szelényi Iván és munkatársai 1993–1994-ben empirikus adatokon alapuló kutatást végeztek a kérdés vizsgálatára a kelet-közép-európai új demokráciákban. A hat országban végzett felmérés[76] Magyarország esetében azt az eredményt hozta, hogy a rendszerváltás idején egy nagyarányú elitcsere ment végbe a politikai elitben. Az első évek folyamatait Szelényi *„diszfunkcionálisan gyors elitcserekként"* jellemzi (Szelényi 1994, 43.), amely szerint a politikai élet új irányítói az új rendszert megpróbálták tiszta lappal indítani, és a fontosnak tekintett pozíciókba olyan személyeket igyekeztek kinevezni, akiknek nem volt meghatározó pártállami múltjuk. Sok esetben ez azonban a szakszerűség, szakértelem kárára ment, így az új közigazgatási, gazdasági, kulturális szférák nem tudtak elég hatékonyan működni. Feltételezése szerint ezzel a gyors elitcserével is magyarázható az 1994-es választások során megindult új reprodukciós folyamat. Az 1990-es évek elején több kutatás is megindult ebben a témában, a Szelényi Iván által vezetett vizsgálaton túl mindenképpen meg kell említeni John Higley és munkatársainak kutatásait, akik a dél-európai átmenetek tapasztalataival próbálták összehasonlítani az 1990-es években a kelet-közép-európai országokban végbement rendszerváltások – bennük az elitváltás – folyamatát. Vizsgálataik alapján Higley és társai a magyar esetet klasszikus elitcirkulációként írják le (Higley et al. 1998).

A rendszerváltás éveiben a magyarországi társadalomtudósok közül többen is hasonló feltételezéseket fogalmaztak meg. Előbb Hankiss Elemér (Hankiss 1989), majd Szalai Erzsébet (Szalai 1994) vizsgálta a régi elit pozíciószerzésének, egyfajta hatalomátmentésének esélyét az új, demokratikus rendszerben. Elméleteikben a régi elit továbbélésének lehetőségét a gazdasági szféra vezető pozícióinak megszerzésében, illetve a gazdasági változásokat átlátni képes tudás mint szimbolikus, társadalmi tőke kamatoztatásában látták.

A különböző elitcsoportokat elemző újabb kutatások azonban árnyalják az elitcseréről, az elitcsoportok mozgásáról kezdetben feltételezett képet. A parlamenti elitet illetően statisztikai adatokkal igazolható a nagyarányú kicserélődés a rendszerváltás éveiben (Ágh 1994, Ilonszki–Kurtán 1999, Ilonszki 2003, 2005, 2008, 2009), a gazdasági elitet illetően viszont már megoszlanak a vélemények.

[76] Oroszország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Bulgária.

Azok a hipotézisek, amelyek szerint a régi politikai elit zökkenőmentesen át tudta menteni pozícióját a gazdasági szférába, nem igazolódtak be maradéktalanul. Kolosi Tamás és Lengyel György egymástól független kutatásai azt bizonyítják, hogy önmagában a Kádár-rendszerbeli hatalmi pozíció a politikai elitből való kiszorulás után nem predesztinált jó gazdasági pozícióra. E tekintetben meghatározóbb volt az 1989 előtti gazdasági háttér, a vállalatvezetői tapasztalat vagy egy sikeres vállalkozás a második gazdaságban (Kolosi 2000). Továbbá a gazdasági eliten belül már az 1980-as évek végén, a rendszerváltás előtt megindult egy elitcirkulációs folyamat, amelynek során a gazdasági elit jelentősen kicserélődött, megfiatalodott. Közvetlenül a rendszerváltás előtt az MSZMP-tagok aránya a gazdasági elitben mintegy 75 százalék volt, bár 1990-re ez a tényező fokozatosan veszített jelentőségéből (Lengyel 2003).

A rendszerváltás utáni elitcsere-elméletek újabb megfogalmazása Kolosi Tamás és kutatótársainak *„osztályvezető-helyettesek forradalma"* hipotézise, amelynek az a kiindulási alapja, hogy a békés átmenetben egyik napról a másikra nem veszíthető el az előző rendszerben elfoglalt kedvező pozíció. Különböző szimbolikus tőkék (kulturális, kapcsolati tőkék) megléte, illetve konvertálása segíti a régi elitet az új viszonyokhoz való alkalmazkodásban, így továbbra is kedvező pozícióban maradhatnak. A kedvező pozicionális tőke azonban – különösen a kezdeti időkben – hátrányt is jelenthetett, így az előző rendszerben első vonalban lévők helyét a második vonalban dolgozó, de politikailag kevésbé kompromittált pozíciókat elfoglalók vehették át 1990 után (Kolosi 2000, 67–68.).

Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a rendszerváltás utáni években publikált nagyarányú elitcsere jellemző-e a kormányzati elit esetében is, illetve mutat-e ciklikusságot az elittagok kiválasztódása: az elitcseréket követik-e visszatérések, és a politikai rendszerre vetítve ezeknek a folyamatoknak mi a jelentőségük. A fentiek kapcsán felvetődik a kérdés, hogy az elitreprodukciós elméletek a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit kapcsán kiegészíthetők-e a *kései elitreprodukció* fogalmával; azaz empirikus adatokkal alátámasztható-e, hogy bár a pártállami elit tagjai közvetlenül a rendszerváltás után nem kerültek be nagy számban a politikai és szűkebben a kormányzati elitbe, de egy rövidebb konszolidációs időszak után – adott pozíciókban – meghatározó befolyásuk volt a politikai döntéshozatalban.

Néhány módszertani megjegyzés a nómenklatúra-múlt vizsgálatához

A nómenklatúramúlt elemzésének alapja az elittagok rendszerváltás előtti szakmai pályafutásának áttekintése. A Kiegészítő Kormányzati Adatbázis tartalmazza az elittagok mindenkori kinevezés előtti pozícióit, illetve a pártállam idején betöltött nómenklatúra-pozíciókat is, amelyek a Szakadát István által 1992-ben közreadott káderhatásköri listák alapján kerültek meghatározásra. Ezek azonban a legfelsőbb pártvezetés listái, a középszintű listákat nem tették közzé. A kutatás szempontjából csupán a felső vezetés káderhatáskörének ismerete nem volt elegendő, mivel az elemzésből nem maradhattak ki a középszintű káderhatásköri joghoz kapcsolódó nómenklatúra-pozíciók sem. Az MSZMP KB hatásköri listáján túl ezért az egyes pozíciók elemzéséhez összeállításra került egy bővített lista,[77] amelynek alapja a Harcsa István által közölt állami vezetők és vezetői munkakörök jegyzéke az 1987. évi besorolás alapján (Harcsa 1993). A lista tartalmazza az államigazgatás vezetőit a miniszterektől az osztályvezetőkig, a tanácsi vezetőket, a különböző szintű tanácselnököket és a tanácsok végrehajtó bizott-

[77] A lista rendelkezésemre bocsátásáért ezúton is köszönetet mondok Kurtán Sándornak.

sági titkárait, a vállalati és pénzintézeti vezetőket, a szövetkezeti vezetőket, a szakszervezeti vezetőket, a kulturális vezetőket és az igazságszolgáltatás vezető pozícióit.

Ez a lista egészült ki a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) és a Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) vezető funkcióival, benne a Politikai Bizottság (PB) és Központi Bizottság (KB) tagjaival, a különböző szintű pártszervek titkáraival és az erőszakszervezetek csúcspozícióival. Az egyes foglalkozások a későbbiekben e lista alapján kerültek kódolásra. Mivel a lista meglehetősen sok vezető pozíciót tartalmaz, célszerűnek látszott összefoglaló csoportokat alkotni, amelyek nagyobb egységekbe foglalják a foglalkozásokat. Ennek alapján az alábbi kategóriákat különítettem el:

- *csúcsvezetők:* a legfőbb állami vezetők → MSZMP, KISZ, egyéb tömegszervezeti funkcionáriusok (SZOT), miniszterek, miniszterhelyettesek, államtitkárok, tanácsi vezetők, országgyűlési képviselők;
- *miniszteriális vezetők:* az államigazgatás vezető pozíciói → főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezetők, külképviseleti vezetők; országos hatáskörű szervek vezetői;
- *a tudomány, kultúra, sajtó vezetői:* felsőoktatási vezetők, kutatóintézeti vezetők, múzeumok, színházak, könyvtárak vezetői, meghatározott sajtótermékek vezetői;[78]
- *gazdasági vezetők:* vállalati, pénzintézeti, termelőszövetkezeti, állami gazdasági és egyéb szövetkezeti vezetők;
- *egészségügyi vezetők*: főigazgató, igazgató főorvosok és helyetteseik.

[78] Bár a kulturális vezetők, kulturális elit fogalmába általános értelemben a sajtó vezető képviselői nem tartoznak bele, jelen esetben mégis egy kategóriában szerepelnek, mivel a központi káderhatásköri listákon ezek a területek egy csoportba sorolódnak (sajtó, tudományos, kulturális terület – T. Varga–Szakadát 1992).

A kormányzati elit nómenklatúramúltjának elemzése

A kormányzati elit tagjai nómenklatúramúltjának feltárásához a legcélszerűbb és legegyszerűbb megoldás az elittagok 1989-ben, illetve a rendszerváltás előtt betöltött szakmai beosztásának elemzése az általuk hivatalosan közzétett életrajzi adataik alapján. Az első kormányzati ciklus tisztségviselői esetében a nómenklatúra-pozíciókat két szempont alapján határoztam meg: egyrészt a közvetlenül a kormányzati elitbe kerülés előtti pozícióból, másrészt az 1989 előtti szakmai pálya során bármikor betöltött nómenklatúra-pozícióból. A későbbi kormányok esetében a kinevezés előtti poszt irrelevánssá vált, hiszen ezekbe a pozíciókba az elittagok már többnyire 1990 után kerültek. A nómenklatúramúlt feltárásához az 1989-ben betöltött, a káderhatásköri listán és a már említett vezetői listán szereplő pozíciók mellett a vizsgálatot kiterjesztettem az alacsonyabb szintű MSZMP-/KISZ-pozíciókra (politikai munkatársak, referensek stb.) is.

A *15. táblázat* kormányokra bontva mutatja be a rendszerváltás utáni kormányzati elit tagjainak korábbi nómenklatúra-pozícióit. A vizsgált időszakban összesen 236 olyan személy töltött be kormányzati posztot, aki korábban a pártállamban is vezető, nómenklatúra-pozícióban volt, bár ez a szám a jelzett személyi átfedések miatt csupán arányt jelez, nem értelmezhető abszolút számként.

Az egyes kormányokat összehasonlítva jól látszik, hogy a jobboldali kormányokba jellemzően kisebb arányban kerültek be olyan tisztségviselők, akik a pártállam idején vezető döntéshozatali tisztségeket töltöttek be. A legkisebb arányt a második Orbán-kormányban képviselték – mindössze a kormányzati posztot betöltők hat százaléka –, legmagasabb arányuk a Horn-kormány idején volt (69,69 százalék). A táblázat azt a tendenciát is jelzi, hogy a rendszerváltástól távolodva a kormányzati elittagok között csökken a nómenklatúratagok aránya. Ennek hátterében nyilvánvalóan gene-

*15. táblázat: A kormányzati elit nómenklatúra-pozíciót betöltött tagjai 1990. május–2010. május**

	Antall-kormány (N=86)		*Boross-kormány (N=49)*		*Horn-kormány (N=66)*		*I. Orbán-kormány (N=97)*		*Medgyessy-kormány (N=80)*		*I. Gyurcsány-kormány (N=73)*		*II. Gyurcsány-kormány (N=49)*		*III. Gyurcsány-kormány (N=41)*		*Bajnai- kormány (N=40)*		*II. Orbán-kormány (N=79)*	
	fő	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%	*fő*	%
Csúcsvezetők	6	6,9	1	2,04	25	37,9	5	5,1	23	28,8	18	24,7	9	18,4	13	31,7	8	20	1	1,26
(MSZMP-vezető)					3				8		8		3		4		3			
(KISZ-vezető)					1				4		4		3		4		2			
(Hazafias Népfront)							2													
(miniszterelnök-helyettes)					1														1	
(miniszter)					2				2											
(miniszterhelyettes)	4		1		7		2		1		1		1		1					
(államtitkár)	2				4				2		2									
(tanácsi vezetők)					5		1		4		1		2		4		3			
(országgyűlési képviselő)					1															
(szakszervezeti vezető)					1				2		2									
Minisztériumi vezetők	13	15,1	5	10,2	16	24,2	8	8,2	16	20	9	12,3	3	6,1	2	4,9	2	5	1	1,26
Gazdasági vezetők	10	11,6	5	10,2	5	7,6	3	3,1	4	5	5	6,9			1	2,4			2	2,5
Tudomány, kultúra, sajtó vezetői	6	6,9	4	8,2	2	3,03	1	1	2	2,5	1	1,4					1	2,5	1	1,26
Egészségügyi vezetők							1	1												
Összesen (236 fő)	35	40,6	15	30,6	46	69,69	18	18,55	45	56,25	33	45,2	12	24,49	16	39	11	27,5	5	6,32

* A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek.
Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

rációs okok is meghúzódnak: 2002 után a szocialista kormányokba is több olyan tag került be, akik életkoruk alapján már nem is lehettek részesei a nómenklatúra-rendszernek. A 2006 és 2010 közötti csökkenő tendenciának másik releváns oka a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnése, így a vizsgálatból kiestek a minisztériumi hivatalnokok, akik a minisztériumi vezetők kategóriába sorolt egykori vezetők döntő hányadát adják.

Az elitcsere kérdése a politikai elitben legmarkánsabban közvetlenül a rendszerváltás után vetődött fel. Minden rendszerváltás kísérő jelensége és igénye az intézmények átalakítása mellett a régi elit hatalmi pozícióinak megtörése (Tavares de Almeida et al. 2003, Bermeo 2003, Blondel–Müller-Rommel 1997, 2001, Fettelschoss–Nikolényi 2009). Az egykori ellenzéki, rendszerváltó pártok is hirdették az elitcsere szükségességét az új demokratikus rendszerben Magyarországon is. Az első választásokon győztes kormánypárt, a Magyar Demokrata Fórum „Tavaszi nagytakarítás" szlogenje is részben erre utalt. Szelényi Iván hivatkozott kutatása a közép-kelet-európai országokban nagyarányú elitcserét jelzett a politikai elitben közvetlenül a rendszerváltás utáni években, és a magyar kutatások is ezt támasztják alá (Ágh 1994, Ilonszki–Kurtán 1999). Az Antall- és a Boross-kormány adatai azonban első ránézésre nem ezt igazolják a kormányzati elit tagjai körében: az Antall-kormányban a vizsgált pozíciók 40 százalékában kerültek be egykori elittagok, és a Boross-kormányban is egyharmadnyi az arányuk. Ez azonban csak látszólag mond ellent annak az antalli elvnek, amelynek alapján az első rendszerváltó kormánynak nem lehetett tagja, aki a pártállamban meghatározó politikai funkciót töltött be. Az adatok jól mutatják, hogy az Antall- és a Boross-kormányban az egykori csúcsvezetők száma és aránya alacsony, és őket sem politikai pozíciókba nevezték ki: mindannyian közigazgatási államtitkárok voltak, akik döntően a Németh-kormányban töltöttek be

vezető kormányzati tisztségeket.[79] Politikai posztokra, miniszteri és politikai államtitkári pozíciókba inkább egykori gazdasági és kulturális vezetők kerültek, bár életrajzi adataik alapján kevésbé ez, inkább a hosszabb szakmai pályafutásuk és a rendszerváltás idején betöltött politikai szerepvállalásuk határozta meg kinevezésüket. A kutatás során felhasznált vezetői lista alapján maga Antall József is nómenklatúra-pozícióból került a kormány élére, mint a Semmelweis Orvostörténeti Múzeum Könyv- és Levéltár főigazgatója. Utóda, Boross Péter pedig a Dél-pesti Vendéglátó-ipari Vállalat igazgatójaként ment nyugdíjba 1989 februárjában. Nyilvánvalóan ez a két pozíció nem a központi káderlistán szereplő beosztás volt, de a rendszer működési logikája alapján a közintézmények és az állami vállalatok vezetőinek kinevezése az 1970-es években – amikor a két későbbi miniszterelnök vezető pozícióját elfoglalta – mindenképpen párthatáskörbe tartozott.

A kormányzati elit tagjai közé 1990–1994 között – szintén Antall József elképzeléseinek megfelelően – legnagyobb számban egykori minisztériumi nómenklatúra-pozíciót betöltők kerültek. A közigazgatás sajátos tudást igénylő hivatal, a közigazgatási államtitkári tisztségekben a minisztériumi hivatalok működtetéséhez speciális szakmai ismeretekre van szükség. Ezekre a posztokra a miniszterelnök tudatosan nevezett ki korábbi, megfelelő szakmai gyakorlattal és reputációval rendelkező, technokrata típusú hivatalnokokat. Antall József egy pártsemleges közigazgatási apparátust akart kiépíteni, ez az elképzelés jelenik meg az államtitkárok jogállását rendező ideiglenes törvényben is, amelyre később az 1997-es törvény is épült. A közigazgatási vezetők kinevezése esetében tehát a pártállam idején betöltött vezető államigazgatási pozíció volt a mérlegelés tárgya, bár tény, hogy ezek szintén hatásköri listás pozícióknak számítottak.

79 Miniszterhelyettesek: Auth Henrik, Bogdán Tibor, Manhercz Károly, Martonyi János; államtitkárok: Kiss Elemér, Somogyi Ferenc.

Ezek az adatok tehát a kormányzati elitre vetítve árnyalják a Szelényi-féle nagyarányú elitcseretézist. Amennyiben csak a politikai pozíciókat vizsgáljuk, az első két kormányzati ciklusban is adatolható a nagyarányú elitcsere: az Antall-kormány 30 minisztere közül – a miniszterek közé számolva a kormányfőt is[80] – kilenc fő (30 százalék) töltött be egykori nómenklatúra-pozíciót, de ők kivétel nélkül a gazdaság, a kultúra és az alsóbb szintű – főosztályvezetői, osztályvezetői – minisztériumi vezetők közül kerültek ki. A politikai államtitkárok tekintetében még kisebb, mindössze öt fő (17 százalék) az egykori nómenklatúratagok aránya, és közülük senki sem volt csúcsvezető. A Boross-kormány idején a miniszteri pozíciót betöltők között csökkent az arány (5 fő, 27 százalék), ebbe a kormányba az egykori elitből nem került be új tag. A csökkenő arányt természetesen az is magyarázza, hogy a Boross-kormány – egy fő, Kónya Imre belügyminiszter kivételével – változatlan összetételben folytatta munkáját Antall József halála után, így erre a kormányzati periódusra a megelőző három év fluktuációja már nem nyomta rá a bélyegét. Az érintett politikai államtitkárok közül pedig az Antall-kormányból már csak egy fő maradt hivatalában a Boross-kormányban is. Politikai pozícióba ebben a kormányban sem került pártállami csúcsvezető.

Az adatok alapján tehát ebben az időszakban a nómenklatúramúlt tekintetében a politikai és szakmai pozíciók eltértek egymástól. A szigorú értelemben vett antalli elveknek megfelelően egykori pártfunkcionárius nem foglalhatott el magas szintű politikai kormányzati döntéshozatali pozíciót közvetlenül a rendszerváltás után. A nómenklatúramúlttal rendelkező kormányzati tisztségviselők jellemzően az állampárton és a központi káderhatásköri listákon kívüli szférából rekrutálódtak.

80 Az elemzés további részében az arányok megállapításakor a miniszterelnököket és a minisztereket együtt számolom.

Az 1994-ben hivatalba lépő Horn-kormány időszaka a Magyar Szocialista Párt kormányzati pozícióba kerülésével inkább az elitreprodukció irányába mutat. Közel 70 százalékos arányt képviseltek azok – köztük több MSZMP-vezető –, akiknek egy-egy korábbi karrierállomása rövidebb-hosszabb ideig a pártállami nómenklatúrához volt köthető. A *15. táblázat* Horn-kormányra vonatkozó adatai azt is egyértelműen megmutatják, hogy az egykori csúcsvezetők is nagyobb arányban tértek vissza a meghatározó döntéshozatali pozíciókba: a miniszterek több mint fele (14 fő, 54 százalék), a politikai államtitkárok egynegyede (5 fő, 25 százalék) egykori csúcsvezető volt. A Horn-kormány 1994-es kampányának egyik szlogenje éppen a szakértő kormány üzenetét hordozta, azt a szakértelmet, amivel vezető politikusai – az Antall- és a Boross-kormány amatőr politikusaihoz képest – a pártállamban betöltött posztok kapcsán rendelkeztek. Horn Gyula miniszterelnök a rendszerváltás előtt több vezető pozíciót is betöltött: tagja volt az MSZMP KB-nak és a Németh-kormány külügyminisztereként kormányzati tapasztalata is volt.

A Horn-kormányban a miniszterek és a közigazgatási államtitkárok – többnyire egykori minisztériumi hivatalnokok – adták az egykori nómenklatúratagok nagyobbik hányadát. A miniszterek között 19 fő, a politikai államtitkárok között 9 fő, a közigazgatási államtitkárok között 18 fő töltött be pártállami vezető pozíciót. A nagyszámú egykori elittagot egy kivétellel a Magyar Szocialista Párt delegálta a kormányba. A Szabad Demokraták Szövetsége által delegált közlekedési miniszter, Lotz Károly az Anyagmozgatási és Csomagolási Intézet gazdasági igazgatóhelyetteseként töltött be az 1980-as évek közepétől vezető, kevéssé befolyásos nómenklatúra-pozíciót. A rendszerváltás idején megfogalmazott elvi álláspontjával összhangban az SZDSZ – ezt az egy esetet kivéve – nem delegált egykori nómenklatúratagot a Horn-kormányba.

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy ebbe a kormányba került be a legtöbb egykori nómenklatúratag, köztük vezető MSZMP-tisztségviselők és egykori miniszterek. Ezzel együtt

azonban az is látható, hogy döntően ebben a kormányban sem az állampárt vezetői tértek vissza nagy számban a politikai döntéshozatalba. A csúcsvezetők és az alsóbb szintű vezetők között is nagy arányban találhatunk egykori minisztériumi tisztségviselőket, és a közigazgatási államtitkárok között is korábbi minisztériumi középvezetőket.

Az első Orbán-kormányba – az előző két kormányhoz képest – lényegesen kisebb arányban neveztek ki korábbi elittagokat. Ennek egyrészt generációs okai vannak, a kormánytagok – leginkább a politikai államtitkárok, de a miniszterek egy része is – a rendszerváltás idején kezdték szakmai pályafutásukat, többben szinte csak professzionális politikai pályát futottak be, így esetükben értelemszerűen nem jöhetett szóba vezető pozíció betöltése a pártállam idején. Az idősebb korosztály tagjai közül került ki az az öt fő (négy miniszter és egy közigazgatási államtitkár[81]), akik a rendszerváltás előtt csúcsvezetői tisztségeket töltöttek be. Egykori MSZMP-funkcionárius a kormánypártok elveinek megfelelően nem került kormányzati posztra. A többi kormányhoz hasonlóan ebben a kormányban is az egykori nómenklatúratagok döntő hányadát a miniszteriális vezetők teszik ki. A volt elittagok fele (9 fő) a közigazgatási államtitkárok közül került ki.

A 2002 és 2010 közötti kormányzati ciklusok nómenklatúra-pozícióinak alakulását részben egységesen elemzem, mivel a Medgyessy-, Gyurcsány- és Bajnai-kormányokra jellemző nagyarányú személyi átfedés[82] miatt a kormányonkénti vizsgálat torzítana. A 2002 után hivatalban lévő kormányokban a korábbi nómenklatúratagok száma – a Horn-kormány adataival összehasonlítva – csökkenő

[81] Járai Zsigmond, Martonyi János, Mikola István és Stumpf István miniszterek, Kovácsné dr. Molnár Ilona közigazgatási államtitkár.

[82] 2002 és 2010 között öt kormányban a 424 kormányzati vezető pozíciót (miniszterelnök, miniszterek, politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok) összesen 135 fő töltötte be, közülük 78 fő (57 százalék) egynél többször kapott kinevezést valamelyik kormányba. (Forrás: saját számítások.)

tendenciát mutat, bár a Medgyessy-kormányban a tisztségviselők még mindig több mint fele töltött be vezető pártállami pozíciót; a legkisebb számban és arányban a Bajnai-kormányban neveztek ki egykori elittagokat.

A 2002 és 2010 közötti időszakban szolgáló három miniszterelnökből ketten – Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc – az MSZMP legmagasabb szintű káderhatásköri listáján szereplő pozíciót töltöttek be: Medgyessy Péter az MSZMP KB tagja, valamint a Németh-kormány pénzügyminisztere volt,[83] Gyurcsány Ferenc pedig a KISZ KB titkáraként, bár rövid ideig, de a Kádár-rendszer egyik meghatározó ifjúsági vezető posztjának birtokosa volt.[84]

A *15. táblázatból* látható, hogy az MSZP-kormányok tisztségviselőik egy részét abból a körből rekrutálták, amely egykor az MSZMP-ben és a KISZ-ben kezdte pályafutását. A koalíciós partner SZDSZ ebben az időszakban is csak egyetlen minisztert delegált a Medgyessy-kormányba pártállami káder múlttal: Csillag István, a Pénzügyminisztérium osztályvezetőjeként töltött be káderhatásköri pozíciót az 1980-as évek közepén.

Generációs okok is indokolják, hogy 2002 után megnőtt az egykori KISZ-vezetők aránya, bár a táblázat adatai inkább csak tendenciát jeleznek, hiszen az elittagok besorolásakor a legutoljára betöltött nómenklatúra-pozíciójuk került rögzítésre, miközben többen voltak olyanok is, akik pályájuk során akár mindkét szervezetben, az MSZMP-ben és a KISZ-ben is tevékenykedtek. Figyelemre méltó az az adatsor is, amely azt mutatja, hogy a 2002

[83] Medgyessy Péter sajtóhírek és később saját elmondása alapján is D-209-es kóddal a Kádár-rendszerben kémelhárító ügynöki feladatokat is ellátott. A tény napvilágra kerülése, majd elismerése megerősíti ugyan Medgyessy Péter pártállami beágyazottságát, de jelen írás témájához nem ad érdemben pluszinformációt, így ennek a szálnak a feldolgozását nem tekintem feladatomnak.

[84] Az MSZMP KB 1988-as káderhatásköri listája alapján a Minisztertanács és tagjai az MSZMP KB hatáskörébe tartoztak, a KISZ KB titkára a Politikai Bizottságába (lásd T. Varga–Szakadát 1992, 92–93.).

után hivatalba lépett kormányok nagyobb arányban merítettek az MSZMP felső vezetőinek köréből. A Horn-kormány négy tagjához képest a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormányban 12-12 tag, 2006 és 2009 között 6-8 tag, és még a Bajnai-kormányban is öt olyan tag került kormányzati pozícióba, aki a rendszerváltás előtt legfelső szintű pártfunkciót töltött be. Ez a tendencia jelzi, hogy az 1994-ben hatalomra került MSZP, bár potenciális és tényleges rekrutációs csatornaként tekintett az egykori pártállami funkcionáriusokra, de vélhetően a sajátos történelmi és legitimációs helyzetéből adódóan kevésbé annak legfelső pártvezetési szintjeit nevezte ki az új döntéshozatali pozíciókba. Medgyessy Péter vonta be inkább a kormányzásba a volt pártvezetőket, kabinetjében több egykori MSZMP-csúcsvezető[85] is posztot kapott. Ezzel összefüggésben a 2002–2010 közötti időszakban – az előző kormányoktól eltérően – a legtöbb volt nómenklatúratagot nem az egykori minisztériumi tisztségviselők közül, hanem a pártállami csúcsvezetők köréből nevezték ki. A pártállami tömegszervezetek csúcsvezetői mellett nagy számban kerültek az egyes kormányokba egykori miniszterek, államtitkárok és tanácsi vezetők. Azt is meg kell említeni azonban, hogy a rendszerváltás előtti minisztériumi középvezetők számának csökkenésében a közigazgatási vezetők átpolitizált kinevezési gyakorlata, valamint a pozíciót betöltők egy részének a fiatalabb generációhoz tartozása is szerepet játszott.

A szocialista párti politikusok életrajzaiban nagy számban találhatók egykori MSZMP- és KISZ-tagságok és betöltött funkciók. Ha ezeket az adatokat is összevetjük, látható, hogy míg a Horn-kormányban tizenkilenc MSZMP-tag miniszter közül hárman KISZ-tagok is voltak, addig Medgyessy Péter kormányában tizenegy MSZMP-tag és négy KISZ-tag volt a miniszterek között, Gyurcsány Ferenc első kormányának miniszterei között tizenegy MSZMP-tag

85 A miniszterelnökön kívül az MSZMP KB tagja volt Kovács László; Csehák Judit az MSZMP PB tagja, Jánosi György az MSZMP Tolna megyei első titkára volt.

mellett öt KISZ-tag volt. Az arány Gyurcsány Ferenc második kormányában kiegyenlítődött öt-öt MSZMP- és KISZ-taggal, a harmadik kormányzati periódusától pedig csökken a KISZ-tagok aránya. Kiegészítésképpen hangsúlyozni kell, hogy ebben a vonatkozásban a tapasztalatok alapján az önéletrajzok nem feltétlenül megbízható források, a belőlük kinyerhető adatok inkább egyfajta tendenciát jeleznek.[86]

A rendszerváltás óta a legkisebb számban és arányban a második Orbán-kormányban töltöttek be vezető kormányzati pozíciót egykori nómenklatúratagok. Mindössze öt személyt (6,32 százalék) neveztek ki pártállami nómenklatúramúlttal, köztük egy egykori csúcsvezetőt, Martonyi Jánost, aki a Németh-kormányban töltött be miniszterhelyettesi posztot. Az egykori nómenklatúra-pozíciók vizsgálatakor a 2010 után kinevezett kormányzati tisztségviselők esetében is figyelembe kell venni a rendszerváltás óta eltelt időt. A második Orbán-kormány korösszetétele alapján az elittagok 60 százaléka a 30-as, 40-es korosztályhoz tartozott, azaz szakmai pályafutásukat közvetlenül a rendszerváltás környékén vagy utána kezdték, így esetükben a nómenklatúra-pozíció betöltésének kérdése nem releváns. Ezzel együtt is a táblázat adatai jól mutatják, hogy a pártállami elitkontinuitást tekintve az első és a második Orbán-kormány volt a legkevésbé érintett.

Az 1990 és 2014 közötti időszakot a kormányzati tisztségviselők pártállami folytonossága szempontjából vizsgálva az adatok is jelzik a nómenklatúramúlthoz való viszonyulás dilemmáját. Látható, hogy a pártállammal szembeni alternatívaként az 1980-as évek

86 A kutatás legelején kiderült, hogy az egykori MSZMP- és KISZ-tagságokra vonatkozó információk a nyilvánosan publikált életrajzokból csak nagy hiányokkal tárhatók fel a vizsgált időszak kormányzati szereplőire vonatkozóan. Ha az életrajzokban ezt az adatot feltüntették, azt az adatbázisban is rögzítettem. A fenti adatok ennek alapján egy tendenciát jeleznek, de ez semmiképpen sem tekinthető teljesnek, nem utolsósorban azért, mert a jobboldali kormányzati tisztségviselők kapcsán ez az adat csak nagyon kevés esetben hozzáférhető.

végén a politikába bekapcsolódott csoportok – későbbi kormánypártok – egyfajta kettős viszonyrendszert alakítottak ki a pártállami funkcionáriusokkal kapcsolatban. Az 1980-as évek végén a legmarkánsabban MSZMP-ellenes állásfoglalást hirdető SZDSZ és Fidesz sem tudta teljes egészében megkerülni a problémát. Politikai, szakpolitikai érvek és érdekek, valamint a rendszerváltás után újraformálódó kapcsolati hálók mentén mindkét párt kormányzati szerepvállalása idején kerültek kormányzati posztokra olyan személyek, akik a rendszerváltás előtt nómenklatúra-pozíciót töltöttek be. Kétségtelen, hogy számszerűleg ehhez a két párthoz kötődik a legkevesebb ilyen jellegű kinevezés, mégis a rendszerváltás idején megfogalmazott radikális elutasításhoz képest a gyakorlatban az egy-egy személy kormányzati pozíciójához fűződő egyéb érdekek, valamint a távolodás a pártállami időktől felülírták az elveket. A rendszerváltás idején az MDF és Antall József által megfogalmazott tételek a pártállami tisztségviselők esetében némileg árnyaltabbak voltak: teljes elutasítás a leginkább érintett egykori MSZMP-funkcionáriusokat illetően a politikai posztokon, és szakmai, gyakorlati szempontok érvényesítése az egyéb nómenklatúra-pozíciók kapcsán a nem politikai jellegű pozíciókban.

Egy sajátos viszonyt az MSZP esetében is felfedezhetünk az egykori nómenklatúra-elithez való viszonyulásban – nyilvánvalóan más okokból, mint az egykori ellenzéki pártoknál. Egyrészt az egykori pártállami tisztségviselők a korábban kialakult kapcsolati hálók miatt természetes merítési kört jelentettek az MSZP számára. Másrészt azonban a Horn-kormány adatai azt mutatják, hogy 1994-ben, a sajátos történelmi helyzetben, a rendszerváltás utáni második kormány vezető pártjaként az MSZP nem az egykor fajsúlyos pártállami politikusokat hívta vissza, hanem a második vonalat, döntően az 1980-as években a kormányzati munkában tapasztalatot szerzett személyeket. Medgyessy Péter kormányra kerülésével azonban változott a helyzet: 2002-re az MSZP stabilizálta helyét az új politikai és pártrendszerben, valamint már a társadalmi diskurzusokban is új fordulatot vettek a pártállamhoz való viszonyulás kérdései. Tulajdonképpen ezt jelzi az is, hogy Medgyessy Péter miniszterelnöki karrierjének a D-209-es ügy[87] nem vetett véget. Az egyéb politikai érdekek a kormánypártok esetében felül tudták írni Medgyessy Péter előző rendszerben betöltött szerepének jelentőségét a demokratikus politikai berendezkedés keretei között. Medgyessy Péter életkoránál és a Magyar Szocialista Párt pártrendszerbe való stabil beágyazottságánál fogva erőteljesebben támaszkodhatott az egykori magas rangú MSZMP-funkcionáriusokra. A kinevezések kapcsán már kevésbé játszott szerepet az 1990 előtti pozíció, és ezt a közvélemény sem kérte számon a kormányon.

A Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon vezette kormányok – ahogy korábban láthattuk – sok személyi átfedéssel működtek. Ez magyarázatot is ad az adatok hasonlóságára mind a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány, mind az azt követő kormányok tekintetében. Az e kabinetekre jellemző nómenklatúra-arányok jelzik, hogy az MSZP továbbra is épített az egykori pártállamban szocializálódott politikusaira, de az idő előrehaladásával egyre csökkenő mértékben. Ebben nyilvánvalóan nem kis szerepet játszott a pártállami időktől való távolodás – és így az egykor aktív politikusok egy részének a politikából való kimaradása –, valamint ezzel párhuzamosan az MSZP-politikusok, köztük a miniszterelnökök generációváltása. A miniszterelnökök életkora az összes kormány esetében vélhetően hatást gyakorolt a kormányzati pozícióba kinevezettek összetételére a nómenklatúramúlt tekintetében is, a kinevezettek életkora eleve sok esetben kizárta a pártállamban betöltött funkciót.

87 Medgyessy Péter miniszterelnöki kinevezése után rövid idővel került nyilvánosságra, hogy a miniszterelnök 1977–1982 között SZT (szigorúan titkos) tiszt volt, azaz a pártállami állambiztonsági szerveknek dolgozott a III/II-es ügyosztályon a gazdasági kémelhárítás területén. Medgyessy Péter hivatalos iratanyaga elérhető: http://szigoruantitkos.hu/dokumentumok/d-209-szt-tiszt-fogyateki-szemelyi-anyaga-6.html (utolsó letöltés: 2014. október 17.).

A rendszerváltás óta formálódó kormányzati elit tekintetében az adatok és tendenciák összességében vegyes képet mutatnak. A parlamenti elitben közvetlenül a rendszerváltás után tapasztalható nagyarányú elitcsere a miniszteriális elitnek csak a politikai szegmensében ment végbe az 1990-es évek elején. A tágabb értelemben vett, a kutatás tárgyát képező kormányzati elitet nem lehet leegyszerűsítve csupán az elitcsere vagy az elitreprodukció fogalmával jellemezni. Ennek oka egyrészt a jobb- és baloldali kormányok eltérő kinevezési gyakorlata és merítési háttere, másrészt a politikai és a szakmai vezetői posztok eltérő rekrutációs bázisa. Az egyes kormányzati periódusokra vonatkozóan az adatok jól szemléltetik a pártállami nómenklatúrához való viszonyt: ennek alapján a vizsgált időszakban a politikai pozíciókat tekintve látható, hogy a jobboldali kormányok kevésbé, a baloldali kormányok nagyobb arányban neveztek ki kormányzati tisztségviselőket az egykori nómenklatúratagok közül. A szakmai vezetők szintjén viszont bár minden kormányban nagyobb arányú a pártállami folytonosság, de ezeknél a kinevezéseknél a nómenklatúra-pozíció a kinevezésekben nem elsődleges szempont.

Visszautalva a rendszerváltás után megszületett elitcirkulációs és elitrekrutációs elméletekre: a vizsgálat alapján ezek a kormányzat politikai vezetőinek szintjén értelmezhetők, a szakmai vezetői szinteken kevésbé. A politikai pozíciók esetében az adatok alapján a rendszerváltás után a jobboldali kormányokra inkább az elitcirkulációs, a baloldali kormányokra egy kései elitreprodukciós folyamat volt jellemző a vizsgált időszakban. A kései elitreprodukció folyamatát támasztja alá az utódpárt MSZP által vezetett kormányokba bekerülő egykori MSZMP- és KISZ-vezetők száma – és sajátosan 2002 után növekvő aránya –, valamint az a szintén 2002 után jellemző adat, hogy a kinevezettek nómenklatúra-pozíciói tekintetében a középszintű minisztériumi vezetői szintekről a csúcsvezetői szintekre helyeződött a hangsúly.

Politikai pozíciók? Politika versus szakma

Az 1989–1990-es rendszerváltás után az előző rendszerhez képest új szerkezeti alapokra helyeződött a végrehajtó hatalom. Az új rendszer egyszerűbb struktúrát hozott az állampárti minisztériumi vezetési szintekhez képest, hiszen a miniszterek, államminiszterek, miniszterhelyettesek, államtitkárok helyett az új vezető kormányzati tisztségviselők a miniszterelnök, a miniszterek, a politikai, közigazgatási és helyettes államtitkárok lettek. Az új közigazgatási rendszer kialakításánál a rendszerváltó elitcsoportok a közigazgatás legfelsőbb szintjén a politikai és a szakmai irányítás elválasztására törekedtek. A kormányzatra vonatkozó elveknek megfelelően a mindenkori politikai akaratot a miniszterelnök, a miniszterek és politikai államtitkárok[88] képviselték (politikai vezetők); mellettük a szűken vett szakmai irányítás a közigazgatási és helyettes államtitkárok feladatköre lett (szakmai vezetők).

Ez a rendszerváltás után létrejött struktúra 2006 és 2010 között átalakított formában működött. A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével a kormányzati hivatali rendszerben a miniszte-

[88] 1990–2006-ig a politikai államtitkár, 2006-tól az államtitkár a törvényben meghatározott elnevezés.

ri szint alatt a minisztériumokban csak egy, majd két államtitkárt,[89] és mellette legfeljebb öt – a korábbi helyettes államtitkárokat felváltó – szakmai, jellemzően közigazgatási jellegű pozíciót betöltő szakállamtitkárt neveztek ki. Az új rendszert a politikai kormányzás jegyében alakították ki, ennek megfelelően az összes minisztériumi felső vezetői szint – a kifejezetten a szakmai feladatokat koordináló szakállamtitkári szint is – politikainak minősült, a kinevezések minden pozícióba határozott időre, maximálisan a kormányciklus idejére szóltak. Gyurcsány Ferenc ezzel az átalakítással próbálta kezelni a szakmai államtitkári szintek átpolitizáltságát.

A magyar kormányzati hivatali struktúrában a kezdetektől jelen lévő dilemma a kurzushoz kötött politikai vezetés és a közszolgálat viszonya. A politikailag semleges közszolgálat azonban a modern demokratikus rendszerekben nem egyenlő a politikai kontroll nélküli független, autonóm közigazgatással: a közigazgatási alrendszer politikai vezetők irányításával politikai döntéseket hajt végre. A kormányzati döntéshozatal alapvetően politikai cselekvés, ebből következően azok, akik egy-egy kormányba kinevezést kapnak, munkájukat a kormányzati döntéshozatal legfelsőbb szintjein végzik, így szintén a politikai mezőben mozognak. A politikai döntéshozatal természetéből adódik, hogy a végrehajtás közszolgálati pozíciói bizonyos szintig politikai, úgynevezett patronázspozíciók. A patronázs a modern kormányzati rendszerekben elfogadott és használt kinevezési elv, amelynek során a közhivatali pozícióba kerülés elsősorban nem szaktudáson, hivatali előmenetelen, hanem politikai bizalmon és lojalitáson alapul. E kinevezési elv alapján a vizsgált miniszteri és politikai államtitkári posztok kifejezetten politikai, uralmi patronázspozíciók, amelyekkel a választott politikai vezető befolyásának kiterjesztését és fenntartását kívánja biztosítani (Körösényi 1996), viszont elvben klasszikusan nem patronázspozíció a közigazgatási államtitkári poszt.

[89] A 2006. május 30-án elfogadott 2006. évi LXVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról egy minisztériumban egy államtitkár működését tette lehetővé (43. § 2. bekezdés). A törvény államtitkárok számára vonatkozó paragrafusát a 2008. évi XX. törvény módosította egyről kettőre.

A politika és szakma, valamint a politika és a közszolgálat viszonyáról alkotott kép jobb megértéséhez a miniszteriális elit politikai beágyazottságát két nézőpontból érdemes megvizsgálni: egyrészt a politikus miniszterek és államtitkárok politikai beágyazottsága kapcsán – különös tekintettel az e pozíciókban megjelenő nem politikus szakemberek kinevezésére –, másrészt a közigazgatási államtitkári kar átpolitizáltsága szempontjából.

A klasszikus politikai utat bejáró kormányzati elittagok leggyakoribb kiválasztódási terepe a parlament, a politikai pártok vagy a helyi politika. Miniszterek azonban nem csak a politika szférájából érkezhetnek pozíciójukba: a kormányzati elittagok releváns kiválasztódási terepe a közszolgálat vagy a gazdasági, tudományos, kulturális szféra (Putnam 1976, Blondel 1985, Dogan 1989b) a kormányzati döntéshozatali tevékenység kettős, szakmai és politikai természete okán. A kormányzati munka – jellegéből adódóan – a kormánytagoktól nemcsak politikusi, hanem szakpolitikai ismereteket is megkíván (Dowding–Dumont 2009), a minisztereknek a tárcák élén egy személyben kell egy-egy szakterület speciálistáinak, jó menedzsereknek és egyben jó politikusoknak is lenniük (Blondel 1991). Blondel a miniszteriális karrierutakat vizsgálva a *specialista* és a *generalista* fogalmával jellemzi az eltérő típusokat és a kormányzatban betöltött pozícióikat: a döntően szakmai pályát befutott kormánytagok várhatóan vagy a kormányzás valamely speciális területére kapnak kinevezést, vagy kifejezetten szakmai sikereik és kompetenciáik miatt egy, a szaktudásuknak megfelelő kormányzati terület felügyeletével bízzák meg őket. Ennek megfelelően a kormányban kötött a helyzetük. Velük szemben a jellemzően inkább politikai pályát befutó generalisták a kormányzat több szintjén is alkalmazhatók, tudásuk nem kötődik egy speciális területhez. Politikai pályafutásuk kapcsán feltételez-

hetően jól tudnak mozogni a kormányzaton belül is (Blondel 1985, 1991). A generalista politikus jellemző példája lehet Kiss Péter, aki kormányzati pályafutása során összesen nyolcszor töltött be miniszteri pozíciót különböző posztokon: volt munkaügyi miniszter, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és végül tárca nélküli miniszter.

Látható, hogy a modern kor megnövekedett állami igazgatási feladatainak ellátása a politikusok részéről is feltételez bizonyos fokú szakmai ismereteket. A blondeli generalista megjelölés inkább a politikus többrétű „használhatóságára" utal, nem pedig a kizárólagos, csupán a politikára koncentrálódó kompetenciáira. Mivel napjainkban a minisztereknek egy személyben kell jó menedzsereknek és az érdekérvényesítésben eljáró jó politikusoknak lenniük, munkájuk – akár politikusként, akár szakemberként töltik be pozíciójukat – egyaránt megkíván bizonyos, tárcájukhoz kapcsolódó szakmai ismereteket. A politikusok szakmai kompetenciájukat megszerezhetik a parlamenti, bizottsági munkájuk során, vagy a helyi politikában, de rendelkezhetnek releváns szakmai ismeretekkel a politikai pályájuk előtt betöltött pozíciójuk alapján is. Ugyanez az állítás a kompetenciák tekintetében fordítva igaz a nem politikus miniszterekre is: bizonyos fokú politikai érzékkel nekik is kell rendelkezniük ahhoz, hogy tárcájuk, szakterületük érdekeit a politika világában megfelelő hatékonysággal tudják érvényesíteni. A modernizálódó világ és a kormányzati munka új kihívásai új képességek meglétét kívánják meg a leendő kormánytagoktól – ezt mutatja a politikusok specializációjának trendje és a szakminiszterek (*non-political members, experts*) Európa-szerte jellemző megjelenése a kormányokban (Blondel–Thiebault 1991, Verzichelli 2010, Verzichelli–Cotta 2012). A karriervizsgálatok kapcsán egy megfelelően dokumentált életrajzból választ kaphatunk a politikusság vagy a szakma elsődlegességének kérdésére a kormányzati pozíciók esetében.

Adódik a kérdés, hogy mi a szerepük a politikusoknak és nem politikusoknak a kormányzati szerepkörökben, inkább mely pozícióra preferálják az egyes típusokat a különböző szinteken, illetve az ezekre a kérdésekre adott válaszokon keresztül hogyan viszonyul egymáshoz a szakma és a politika a kormányzati döntéshozatalban. A kérdések megválaszolásához elemezni fogom a minisztériális elit vezetőinek párt- és szakmai hátterét, pártkötődését és rekrutációs bázisát.

A kategorizálás szempontrendszere

A kormányzati elittagok politikus versus szakértő besorolásához olyan szempontrendszer kialakítására volt szükség, amelynek kritériumai alapján a pozíciót betöltők többsége nagy biztonsággal bekerülhet egyik vagy másik kategóriába. A kutatás során a politikai és szakmai vezetőket külön kezeltem, mert már az előzetes karrierút-elemzések is megmutatták, hogy a közigazgatási államtitkárok esetében a politikus kontra szakember szembeállítás elhanyagolható, mivel ezt a pozíciót minden kormányzati ciklusban nagyobb arányban inkább releváns közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező személyek töltötték be. Továbbá a közigazgatási államtitkári pozíció törvényi szabályozása eleve feltételezi a párton, politikán kívüliséget, ezért ebben a körben ezt nem vizsgáltam. A közigazgatási államtitkárok esetében az átpolitizálódás jelensége kapcsán a szakmai múlt megléte vagy nem léte és a pozíció betöltésének időszaka bizonyult megfelelő kategorizálási szempontnak.

A politikai vezetők esetében a politikusmúlt vizsgálata és a kinevezés előtt közvetlenül betöltött pozíció volt a megkülönböztetés alapja. *Politikus kategóriába* kerültek azok, akik

- bármely politikai párt tagjai,
- a politikai tevékenységet hivatásszerűen gyakorolták miniszteri kinevezésük előtt:

- huzamosabb ideig önkormányzati és/vagy országgyűlési képviselőként tevékenykedtek,
- helyi vezető politikai pozíciót töltöttek be,
- szakmai/politikai pályájuk során korábban politikai jellegű kormányzati pozícióban voltak
  - » miniszterelnökként, politikai államtitkárként[90] és
  - » miniszteri pozíciót töltöttek be különböző tárcák élén, akár több kormányban is.

A *nem politikus kategóriát* az alábbi szempontok alapján határoztam meg:

- nem tagjai politikai pártnak,
- nem töltöttek be huzamosabb időn át meghatározó politikai pozíciókat (pártvezető, országgyűlési és/vagy helyi képviselő, politikai vezető),
- kormányzati pozíciójuk előtt egy adott szakterületen meghatározó szakmai pályát futottak be.

A politikai vezetők párthátttere

A *16. táblázatból* látható, hogy 1990 és 2010 között az egyes kormányzati periódusokban a politikai vezetői posztokra milyen arányban neveztek ki pártpolitikusokat, azaz egy-egy politikai párthoz szervezetileg, tagsági szinten is kötődő személyeket.

[90] E szempont alapján néhány esetben az egyes személyek besorolása különböző pozícióik alapján változott. (Például Bajnai Gordon első miniszteri kinevezése során nem a politikából érkezett, a következő kormányok elemzése során viszont a politika szférából érkezettek közé került a rekrutációs bázis vizsgálatakor.)

16. táblázat: A politikai vezetők pártkötődése 1990. május–2014. június

Betöltött tisztség	*Párt*	*Antall-kormány*	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*	*II. Gyurcsány-kormány*	*III. Gyurcsány-kormány*	*Bajnai-kormány*	*II. Orbán-kormány*
Miniszterelnök	nem párttag					1				1	
	MDF	1	1								
	FKGP										
	KDNP										
	MSZP			1			1	1	1		
	SZDSZ										
	FIDESZ				1						1
Miniszter	nem párttag	8	3	4	12	11	9	9	8	7	4
	MDF	14	9		3						
	FKGP	5	3		4						
	KDNP	2	2								1
	MSZP			17		11	10	6	8	9	
	SZDSZ			4		2	2	2			
	FIDESZ				8						7
*Pozíciót betöltők száma**		*30*	*18*	*26*	*29*	*25*	*22*	*19*	*17*	*18*	*13*
Politikai államtitkár	nem párttag	4	1	3	6	3	5	13	3	4	22
	MDF	20	12		4						
	FKGP	4	3		4						
	KDNP	1	1								6
	MSZP			10		23	22	14	21	18	
	SZDSZ			7		5	2	3			
	FIDESZ				23						25
Pozíciót betöltők száma		*29*	*17*	*20*	*37*	*31*	*29*	*30*	*24*	*22*	*53*

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt.
Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

A vizsgált korszakban két miniszterelnök, Medgyessy Péter és Bajnai Gordon nem voltak tagjai az őket miniszterelnöknek jelölő pártnak, az MSZP-nek. A 2002-es országgyűlési képviselő-választásokat megelőzően a szocialista párton belül kompromisszumos döntés született arról, hogy a párt miniszterelnök-jelöltje nem a pártelnök Kovács László, hanem a párthoz sok szállal kötődő,[91] de annak szervezeti rendszerén kívül álló Medgyessy Péter lesz. Bajnai Gordont pedig 2009-ben – Gyurcsány Ferenc konstruktív bizalmatlansági javaslatának bejelentése után – mint a gazdasági válságot menedzselni képes személyt jelölte miniszterelnöknek az MSZP. A többi miniszterelnök nemcsak tagja volt az őt delegáló pártnak, de annak valamely vezető tisztségét is betöltötte.[92]

Közvetlenül a rendszerváltás után a kormánypártok között nem jött létre írásos koalíciós megállapodás, az egyes tárcák élén döntően vegyes pártvezetés érvényesült: a koalíciós partner kisgazda és kereszténydemokrata miniszterek mellé MDF-es politikai államtitkárokat neveztek ki, és a tíz MDF-es tárcából ötben kapott valamelyik koalíciós partner politikai államtitkári pozíciót. A Horn-kormány hivatalba lépésétől 2008 áprilisáig egy-egy új kormányzati ciklus kezdetén koalíciós megállapodások rögzítették a kormányzó pártok közötti tárcavezetők és politikai államtitkárok jelölésének jogát. Ez azonban értelemszerűen nem rótt közvetlen párttagjelölési kötelezettséget az egyes posztokra. A miniszterek esetében látható, hogy az első Orbán-kormánytól kezdődően egyre nagyobb mértékben kerültek politikai vezetői pozíciókba pártpolitikai múlttal nem rendelkező, de a koalíció pártjainak holdudvarához tartozó szakemberek. Az Antall-kormány idején egyharmadnyi (26 százalék), a Boross- és a Horn-kormányban 15-16 százalék körüli volt a párthoz nem kötődő kinevezettek száma. Hozzájuk képest az Orbán-kormányban 41 százalékot tesz ki, a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormányban is 40 százalékot meghaladó a párton kívüliek aránya (Medgyessy-kormány 44 százalék, első Gyurcsány-kormány 40 százalék, a második és harmadik egyaránt 47 százalék), és a Bajnai-kormányban is megközelíti ezt az arányt (38 százalék). Meg kell jegyezni azonban, hogy rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus[93] kinevezési politikájában nem ugyanazok a szempontok érvényesültek, mint 1998 után, a kormányzati szerkezetváltást követően. Az Antall-kormány kinevezési gyakorlatára rányomta a bélyegét a rendszerváltással együtt járó káderváltás, illetve az ezzel járó káderhiány. Az új kormány politikai pozícióiba az előző rendszerben nem kompromittálódott, többnyire a rendszerváltás folyamatában valamilyen formában tevékenyen részt vállaló személyek kerültek, akik viszont nem feltétlenül kötődtek szervezeti szinten is egy-egy párthoz. Több esetben az adott pozíciót betöltő személy kinevezésében inkább a szakmai múltja és a Kádár-rendszertől való elhatárolódása volt a meghatározó, mintsem a konkrét pártpolitikai kötődése.[94] Meg kell jegyezni azonban, hogy voltak olyan politikusok, akik éppen a kormányzati pozíciójuk miatt lettek idővel pártpolitikusok: Boross Péter 1992-ben már belügyminiszterként lépett be az MDF-be, Kupa Mihály, bár nem volt tagja az MDF-nek, de a párt támogatásával szerzett képviselői mandátumot 1991-ben az időközi választáson, Kádár Béla szintén párttagság nélkül, de az MDF támogatásával került be 1994-ben az országgyűlésbe.

91 Medgyessy Péter szakmai pályafutását az 1960-as években a Pénzügyminisztériumban kezdte, volt pénzügyminiszter-helyettes, majd pénzügyminiszter; a Németh-kormányban miniszterelnök-helyettes. 1996–1998 között a Horn-kormány pénzügyminiszteri posztját töltötte be.

92 Antall József, Horn Gyula és Orbán Viktor pártelnök; Boross Péter 1993–1995 között az MDF alelnöke volt; Gyurcsány Ferenc 2004 februárja és szeptembere között az MSZP Győr-Moson-Sopron megyei elnöke, majd 2007–2009 között a párt elnöke is volt.

93 Ebben az esetben az 1990–1994 közötti időszakot, tehát az Antall- és a Boross-kormány időszakát értem az első kormányzati cikluson.

94 A teljesség igénye nélkül: Rabár Ferenc, Mádl Ferenc, Bod Péter Ákos, Kádár Béla.

A rendszerváltás óta regnáló kormányok közül kétségkívül a Horn-kormány volt a legpolitikusabb kormány. Ahogy a táblázat is mutatja, ebben a kormányzati periódusban volt a legkevésbé jellemző a pártkötődés nélküli kinevezés a miniszteri pozíciókba. Ráadásul – például Medgyessy Péter vagy Bokros Lajos esetében – a de facto párton kívüliség nem jelentett tényleges távolságtartást az MSZP-től és a politikától. Medgyessy Péter Horn Gyula szűkebb szakmai tanácsadói köréhez tartozott, Bokros Lajos az MSZP területi listájáról 1990-ben bejutott a parlamentbe és 1991-ig az MSZP tagja is volt – ha nem is a szűk körhöz, de az MSZP gazdasági, pénzügyi szakemberei közé tartozott.

Az első Orbán-kormánytól kezdve a miniszteri pozíciókba történő kinevezési gyakorlat megváltozása a miniszterelnöki jellegű kormányzás megerősödésével magyarázható. A rendszerváltás óta a kormányzati vezetés jellege folyamatosan változóban van, és a kezdeti kabinetkormányzást az Orbán-kormány időszakától – a kormányfő pozíciójának megerősödésével – felváltotta a miniszterelnök-központú kormányzás (Körösényi 2001). Ennek a folyamatnak a része, hogy a miniszterelnökök egyre nagyobb számban neveztek ki miniszteri pozíciókba egy adott szakterületen elismert szakembereket,[95] akiknek a kinevezésekor a pártháttér helyett a szakértelmük volt az elsődleges szempont és az, hogy az adott kormányzati politikai irányvonallal is egyetértenek. Ez a kinevezési politika az egyéb eszközök mellett növeli és megerősíti a miniszterelnök mozgásterét a kormányon belül, hiszen a politikai szférán kívülről érkezők a klasszikus értelemben nem rendelkeznek politikai háttérrel, párttámogatással, így pozíciójuk csakis a kormányfőtől függ. A szakértő miniszter és a miniszterelnök függősége azonban kölcsönös: egy-egy szakminiszter pozíciója addig erős a kormányban, amíg a kormányfőé is stabil, illetve annak politikai céljai megkívánják a szakember jelenlétét a kormányban. Ezt bizonyítja az is, hogy a kormányból való távozásuk után a szakminiszterek helyére a legtöbb esetben politikus miniszterek kerülnek (Ilonszki–Ványi 2011, 23.).

Ahogy a számok is mutatják, ebben az értelemben 1998 óta a miniszteri pozíciókba kinevezettek körében egyre erőteljesebben érvényesül a szakmaiság. Ha megvizsgáljuk a hagyományos és „erős" tárcák (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium, Külügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Gazdasági Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Pénzügyminisztérium) élén álló minisztereket, látható, hogy 1998 óta az egyes kormányokban ezeken a posztokon megnő a párton kívülről érkezők aránya. A gazdasági tárcák élére több esetben közgazdászokat, az igazságügy élére jogászokat, a pénzügyminisztérium élére pénzügyekben jártas nem politikus szakembereket neveztek ki. Az első Orbán- és a Medgyessy-kormányban a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri pozícióba a kormány megalakulásakor a miniszterelnök bizalmi embere került, aki nyilvánvalóan kötődött valamelyik kormánypárthoz, de annak nem volt tagja. Ez a tendencia azt jelzi, hogy a kormányzati jelleg – a Laver és Shepsle által felállított kategóriák (Laver–Shepsle 1994) alapján vizsgálva – magyar politikai rendszerben is megfigyelhető elmozdulása a testületi, kabinet jellegű kormányzás[96] felől a miniszterelnöki típusú kormányzás felé

95 Szintén a teljesség igénye nélkül néhány példa: Orbán-kormány – gazdasági miniszter: Chikán Attila, pénzügyminiszter: Járai Zsigmond; Medgyessy-kormány – igazságügyi miniszter: Bárándy Péter, pénzügyminiszter: László Csaba; első Gyurcsány-kormány – gazdasági miniszter: Kóka János; kulturális miniszter: Bozóki András; második Gyurcsány-kormány – igazságügyi és rendészeti miniszter: Petrétei József, egészségügyi miniszter: Molnár Lajos; Bajnai-kormány – pénzügyminiszter: Oszkó Péter.

96 A magyar kormányzati döntéshozatali rendszerben a miniszterelnöki kormányzás felé való elmozdulás a vizsgált időszakban azonban Müller György kutatásai alapján nem írta felül a kormány testületi jellegét. A döntések továbbra is a kormány testületi ülésein születnek meg; a kormányüléseknek a miniszterelnök a miniszterekkel egyenrangú tagja; a kormányt a miniszterelnök csak törvényben szabályozott különleges esetekben helyettesítheti (Müller 2011b, 70–83.).

tendenciaszerűen magával hozta a kormány személyi átalakulását a miniszteri szinteken. Bár különböző politikai-taktikai okokból, de minden kormányban a miniszteri pozíciókban jelentős arányt képviseltek a pártokon kívül álló szakemberek, és ez a tendencia nem változott a nyilatkozatok alapján politikai kormányzásra épülő második Gyurcsány- és a második Orbán-kormányban sem (a második Gyurcsány-kormányban a miniszterek 47 százaléka, a második Orbán-kormányban a miniszterek 30 százaléka nem rendelkezett párttagsággal). Ha összességében nézzük, a rendszerváltás óta egyik kormányunk sem volt tisztán politikus kormány. Egy megjegyzés erejéig ezen a ponton érdemes kitérni a 2009-ben a gazdasági válságkezelést fő feladatának tekintő Bajnai-kormány szakértői jellegére is. Az adatok jól mutatják, hogy a politikai jellegű kormányzati tisztségviselők döntő többsége ebben a kormányban is politikus volt (a miniszterek fele és a politikai államtitkárok 80 százaléka), tehát ebben az esetben sem beszélhetünk tisztán szakértői kormányról, bár kétségtelen tény, hogy a válságkezelés szempontjából fontos gazdasági tárcák élére vezető gazdasági szakembereket neveztek ki (Oszkó Péter, Varga István).

A miniszterekkel ellentétben a politikai államtitkárok esetében viszont a párttagság, a pártkötődés inkább meghatározó kinevezési kritériumnak bizonyult, bár ebben az esetben sem mondhatjuk, hogy a politikai államtitkári poszt maradéktalanul politikusi pozíció lenne. Egyrészt a táblázat adatai alapján első ránézésre látszik, hogy a 2010-ben bevezetett új kormánystruktúra keretei között szignifikánsan megnőtt a pártkötődéssel nem rendelkező államtitkárok száma, másrészt viszont bár a politikai államtitkárok körében – a miniszteri pozícióval összehasonlítva – a párttagsággal rendelkezők aránya lényegesen magasabb az egyes kormányokban, ez az állítás nem állja meg a helyét az összes kormány tekintetében.

A magyar rendszerben 2010-ig alapvetően a politikai államtitkárok feladata volt a miniszter helyettesítése a parlamentben, illetve az országgyűléssel való kapcsolattartás. A kormánytagok jogállását szabályozó törvényekben fokozatosan kristályosodott ki a politikai államtitkárok általános miniszterhelyettesítési jogköre. Korábban már szó volt róla, de talán érdemes ebben a részben röviden újra összefoglalni a politikai államtitkárok feladatkörének átalakulását a rendszerváltást követően. A kormánytagok és az államtitkárok státusát 1990-ben ideiglenesen szabályozó törvény a politikai államtitkárok feladatkörét még csupán a miniszter országgyűlési képviseletének elősegítésében határozta meg, ennek keretében a politikai államtitkár a parlamentben a minisztert teljes jogkörében helyettesíthette. Az 1997-es törvény kiegészítette ezt a feladatkört a miniszterek általános helyettesítésének jogkörével abban az esetben, ha ezt a kormány, a miniszterelnök vagy a miniszter másként nem szabályozta. Megjelent tehát az általános miniszterhelyettesi feladatkör, de még nem teljes körűen. Továbbá ez a törvény lehetővé tette, hogy meghatározott feladatra egy-egy minisztériumba több politikai államtitkárt nevezzenek ki. A 2006-os státustörvény mondta ki az államtitkárok általános miniszterhelyettesi hatáskörét. Ezt a jogkört a kormánytagok jogállására vonatkozó 2010-es törvény is megtartotta, azzal a kitétellel, hogy az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzataiban kell meghatározni, hogy melyik államtitkár jogosult a miniszter helyettesítésére – a gyakorlatban ők a minisztériumok parlamenti államtitkárai voltak.

A politikai államtitkári pozíciót – bár a törvényi szabályozás alapján nem követelte meg az országgyűlési képviselői státust – kiugróan magas számban töltötték be pártkötődéssel rendelkező kormánytagok, a táblázat adatai alapján két kormány kivételével a pártkötődés nélküli politikai államtitkárok száma elenyésző. Az eltérést mutató két kormány Gyurcsány Ferenc második kormánya és a második Orbán-kormány. Az arányok megváltozását mindkét esetben a minisztériumok vezetői szintjének átalakulása magyarázza. A második Orbán-kormányban a pártkötődés nélküli államtitkárok nagyobb száma és aránya (41 százalék) az államtitkárok feladatkörének megváltozását, a szakterületekért felelős államtitkárok megjelenését tükrözi. Több szakterületért felelős államtitkár esetében az életrajzokból kiolvasható, hogy inkább szak-

mai életútjuk, mintsem pártkötődésük, esetleges konkrét párttagságuk alapján választották meg őket.

A második Gyurcsány-kormány esetében a minisztériumi vezetői szintek átalakításával magyarázható az eltérés a korábbi adatokhoz képest. Ebben a kormányban a politikai államtitkárok 43 százaléka szintén nem volt párttag, és ezzel az aránnyal ez a kormány „kilóg" a 2010 előtti hasonló kormányzati szerkezetben működő kormányok közül. A 2006-os státustörvény alapján egy minisztériumba csak egy államtitkárt lehetett kinevezni, tehát a minisztériumok felső politikai vezetői szintje alapvetően nem tért el a korábbi kormányokétól. A közigazgatási államtitkári poszt megszüntetésével viszont kiesett az egyik vezetői szint a minisztériumok irányításából, és több esetben a korábban klasszikusan politikusok által betöltött államtitkári posztokra korábbi minisztériumi hivatalnokokat, közigazgatási és helyettes államtitkárokat neveztek ki.

A közigazgatási államtitkárok szakmai háttere

A kormányban a politika és szakértelem viszonyának másik aspektusa a politikus kormánytagok közigazgatási szférával való kapcsolatára, a politikai és szakmai vezetők egymásra hatására fókuszál. A fő kérdés – amely a magyar viszonyok között is releváns – a politizálódás, átpolitizálódás jelensége. Joel D. Aberbach és munkatársai az 1980-as évek elején történelmi dimenzióban vizsgálták a politikusok és a vezető köztisztviselők közötti viszonyrendszert hat nyugat-európai országban[97] és az Amerikai Egyesült Államokban, aminek alapján négy modellt vázoltak fel a politika és adminisztráció közötti lehetséges munkamegosztásra. A megközelítés érdekessége, hogy a szerzők a folyamatban közreműködőket mint a döntéshozatal két főszereplőjét vizsgálták, akiknek a munkájuk tárgya ugyanaz, de a megközelítésük – a helyzetükből adódóan – szükségképpen eltérő *(bureaucrats and politicians as policymakers)*.

Az első modell azt feltételezi, hogy a két szereplő viszonya egymástól teljesen elkülöníthető, a politikus csinálja a politikát, meghozza a szükséges döntéseket, az adminisztráció, a közigazgatás pedig végrehajtja azokat. A politikai és szakmai vezetőket illetően 2006-ig a magyar törvények is ezt a szemléletet tükrözték. Ez a felállás azonban a politikus és köztisztviselő ideáltipikus viszonya egymáshoz, a szerzők maguk is megjegyzik – még Max Weberre is visszautalva –, hogy ez a modell a gyakorlatban általában nem működik.

A második jellemző viszonyrendszerben a politikusok és a közigazgatási szakemberek egyaránt részt vesznek a döntéshozatalban, de más-más szerepkörben. A politikusokat az érdekek és értékek mozgatják, míg a köztisztviselőket a tények és az általuk hordozott speciális tudás, neutrális szakértelem. A szereplőknek különböző motivációik vannak: a politikusokat a politikai racionalitás *(political rationality)*, a köztisztviselőket az igazgatási racionalitás *(administrative rationality)* vezérli a döntéshozatali folyamatokban.

A harmadik modell alapján a politikus és a köztisztviselő egyaránt elkötelezett a politikai döntéshozatalban, azaz ebben a relációban már a közigazgatási szakember szerepe sem semleges a döntésekben. Tényleges tevékenységeik azonban különböznek: a politikusok a nagyobb, diffúz, nem feltétlenül szervezett csoportok érdekeit próbálják becsatornázni a döntéshozatalba, innovatív megoldásokat keresve a problémákra, ideológiai és pártbeli meggyőződéseik alapján. A közhivatalnokok cselekedetei elsősorban a szervezett érdekcsoportokra irányulnak, gyakorlati és pragmatikus megfontolások alapján menedzselve az ügyeket és törekedve

[97] Nagy-Britannia, Franciaország, NSZK, Olaszország, Hollandia, Svédország.

a politikai egyensúly megtartására. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a politikusok a nagy ívű problémamegoldást adják feladatként az azt részletekre lebontó és megoldási terveket kidolgozó közigazgatás számára.

A negyedik, hibrid modellt a politikusi és köztisztviselői képességeket egyaránt felmutató vezetők képviselik. A két szféra a minisztériumi munka során átszövi egymást, különösen a magasabb rangú köztisztviselők szintjén. A szerzők erre példaként említik azokat az országokat, ahol a politikai és a közigazgatási szféra közötti átjárás lehetséges és természetes is (például Franciaország vagy Japán). A szerzők Hugh Heclóra utalva ezt a fázist a politika bürokratizálódásának és a bürokrácia átpolitizálódásának folyamatával írják le (Aberbach–Putnam–Rockman 1981, 4–24.).

A közigazgatási államtitkárok számára már az 1990-ben elfogadott, az államtitkárok jogállását szabályozó ideiglenes jogszabály is határozatlan idejű hivatali időt írt elő. Ezzel szemben a gyakorlatban már az első kormányváltás után, 1994-ben elkezdődött a közigazgatási államtitkári kar lecserélődése. A vizsgált periódusban a szakmai pozícióként meghatározott közigazgatási államtitkári kinevezések esetében dokumentálhatóan végbement ez a folyamat. Ez egyrészt abból következik, hogy a szakmai vezetői pozícióban lévő közigazgatási államtitkárok a kormányzati döntéshozatalban betöltött meghatározó szerepük folytán egy sajátos metszéspontban helyezkedtek el a politika és a bürokrácia között. Az államtitkárok jogállását szabályozó törvények értelmében a politikai és szakmai munkának egy-egy minisztériumban tisztán elválaszthatónak kellene lennie. A gyakorlat azonban a kezdetektől azt mutatta – ahogy korábban Aberbach és munkatársai is feltételezték –, hogy a modell ilyen tiszta formában nem működik. Egy-egy kormányzati döntés a végrehajtás szempontjából a politikain túl mindig tartalmaz közigazgatási elemeket is, amelyeket a szakmai vezetők adnak hozzá a döntésekhez. Továbbá a kormányzati politika megvalósításában részt vevő szakmai vezetők sem tudják munkájukat vegytisztán, csak szakmai szempontok szerint végezni, bizonyos fokig nekik is mérlegelniük kell politikai szempontokat (Müller 2011b). Ez érhető tetten abban a gyakorlatban, hogy a kormányváltások során jellemzően már nemcsak a politikai pozíciókban történnek személycserék, hanem ezek egyre lejjebb hatolnak a közigazgatás alacsonyabb, akár osztályvezetői szintjéig, így (is) biztosítva maguknak a lojális közigazgatást. Ebből a nézőpontból megközelítve a kérdést, a legfelsőbb szintű közigazgatási vezetők szisztematikus cseréjének oka a politikai rendszerünkben fokozatosan végbement polarizáció, aminek következtében a bal- és jobboldali pártok egyaránt igényelték nemcsak a szakértő, hanem a hozzájuk lojális szakmai vezetőket is, és ez az igény gyakorlatilag állandósítja a politizálódást a minisztériumok vezetésében (Meyer-Sahling 2008).[98]

A kormányzati rendszer átpolitizáltsága kapcsán írásaiban Lőrincz Lajos is megjegyezte, hogy Magyarországon sohasem alakult ki teljesen független és semleges közszolgálat. A rendszerváltás után az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény ugyan deklarálta a pártpolitika-semleges köztisztviselői magatartást, de a betartásának garanciáit nem biztosította, valamint az ellenkező magatartást sem szankcionálta (Lőrincz 1997, 2000a, 2000b). A miniszterek és államtitkárok kinevezési gyakorlatát és általa a kormányzat összetételének minőségét vizsgálta tanulmányában Szente Zoltán is (Szente 1999). Szente a vezető bürokrácia átpolitizálódása kritériumaként értelmezte a vezető tisztségviselők részvételét a politikai döntések meghozatalában, valamint a vezető szakmai tisztségekbe való bekerülés hivatali rendszeren kívülről történő módját is.

[98] A közép-kelet-európai országokban nem egyedüli jelenség az ilyen típusú politizáció, erről bővebben ír Jan-Hinrik Meyer-Sahling is idézett tanulmányában. Anna Gwiazda a lengyelországi patronázsrendszert elemző egyik tanulmányában szintén arra mutat rá, hogy a közigazgatás vezető szintjei Lengyelországban is a politizáció terepét jelentik (Gwiazda 2008).

A közigazgatási államtitkári kar kinevezésének átpolitizálódása kapcsán nem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendszerváltás után kialakult magyar rendszerben a közigazgatási államtitkári pozíció tulajdonképpen sohasem volt független a politikától, hiszen bár a kinevezésüket a köztársasági elnöktől kapják, de a miniszterelnök útján beterjesztett javaslat alapján. A kormányfő a miniszter javaslatára kezdeményezi a közigazgatási államtitkár kinevezését, így tehát a szakmai vezetők kinevezése a politikai vezetők kompetenciája.

17. táblázat: A közigazgatási államtitkárok szakmai tapasztalata 1990. május–2014. június

	Kinevezése előtt közigazgatási tapasztalattal		*Pozíciók*
	rendelkezett (fő)	*nem rendelkezett (fő, százalék)*	
Antall-kormány	16	11 (40,7 százalék)	27
Boross-kormány	7	7 **(50 százalék)**	14
Horn-kormány	18	2 (10 százalék)	20
I. Orbán-kormány	18	13 (41,9 százalék)	31
Medgyessy-kormány	20	4 (16,6 százalék)	24
I. Gyurcsány-kormány	16	6 (27,7 százalék)	22
II. Orbán-kormány	8	5 (38,5 százalék)	13

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis.

A szakmai vezetői szint átpolitizálódásának kérdését a közigazgatási államtitkárok korábbi szakmai tapasztalatainak elemzése alapján vizsgáltam. A közigazgatási államtitkárok életútjának elemzése azt mutatja, hogy minden kormányzati ciklusban többségében inkább közigazgatási szakmai múlttal rendelkező személyeket neveztek ki, azaz olyanok kerültek szakmai vezetői pozícióba, akik életpályájuk során hosszabb-rövidebb időt már eltöltöttek a közigazgatási szférában.

Az adatok az egyes kormányokra vetítve azonban nem mutatnak egységes képet. Az első kormányzati periódus adatait ebben az esetben is a pártállami bürokráciához való viszony magyarázza. Korábban szó volt róla, hogy Antall József határozott szándéka volt, hogy a korábbi nómenklatúra tagjai ne kerülhessenek felelős döntéshozatali pozícióba a rendszerváltás után. Ezt az elvet a politikai vezetők szintjén következetesen be is tartotta a kormányfő, azonban a közigazgatási vezetőkkel megengedőbb volt. A közigazgatási államtitkárok szintjén a miniszterelnök legfőbb elvárása a megfelelő szintű szaktudás volt, amely elősegítette a teljesen új kormányzati struktúra kiépítését és működtetését. Ezzel együtt látszik, hogy az új szakmai vezetők közé is nagy számban kerültek olyanok, akik kinevezésük előtt nem a közhivatali pályákon mozogtak.

A Horn-kormányra a szakmai háttér szempontjából az átpolitizálódás kismértékben volt jellemző. Ezzel együtt azonban a közigazgatási államtitkárok politizációjának folyamata ebben az időszakban kezdődött. Bár a törvényi szabályozás alapján a közigazgatási szakembereknek a kormányváltással nem kellett volna szükségszerűen lecserélődniük, az előző kormányzati periódus közigazgatási államtitkárai közül mindössze négyen szolgáltak tovább a Horn-kormányban is (Pulay Gyula, Gyurkovics Sándor, Fluckné dr. Papácsy Edit és Kemény Attila). Ez a kinevezési gyakorlat a továbbiakban állandósult, a kormányváltások során az új kormányok a közigazgatási vezetői szinteken is nagyarányú cserét hajtottak végre. A Horn-kormányban tehát a közigazgatási szakmai múlt nem az előző kormánnyal való folytonosságot jelzi, hanem új, de egykori minisztériumi hivatalnokok pozícióba kerülését mutatja.

Az első Orbán-kormányban neveztek ki a legnagyobb arányban releváns közigazgatási tapasztalat nélkül közigazgatási államtitká-

rokat, sőt ebben az időszakban konkrét pártkötődéssel és politikai múlttal rendelkezők is betöltötték ezt a posztot (erről később részletesen is lesz szó). A táblázat azt is mutatja, hogy ez a tendencia állandósult a következő időszakokban is, amikor szakmai vezetői pozíciókat viszonylag nagy arányban kaptak nem közigazgatási szakemberek. E tekintetben a Medgyessy-kormány látszik kivételnek, azonban a szakmai vezetőcsere ebben a kormányban is megtörtént, de a szakmai tapasztalat szempontjából ez azért nem jelzett nagyobb arányú változást, mert ebbe a kormányba több olyan államtitkár is bekerült, aki az 1980-as évek végén, vagy a Horn-kormány idején töltött be közigazgatási vagy helyettes államtitkári tisztséget.

Ez a kinevezési gyakorlat még egy sajátosságra rámutat a közigazgatási államtitkárokat illetően: a bal- és jobboldali kormányok esetében megfigyelhető egyfajta ciklusosság a kinevezettek körében. A 100 közigazgatás államtitkár közül 36 fő töltötte be többször is ezt a tisztséget, és közülük többen „visszatérők", azaz felmentésük után egy másik kormányzati periódusban ismét kinevezték őket ebbe a pozícióba, és jellemzően bal- vagy jobboldali kormányokban kaptak ismét posztot. A teljes képhez tartozik, hogy kevesen, de voltak olyanok is, akik több kormánycikluson át szolgáltak: Pulay Gyula 1990–2006 között végig ezt a tisztséget töltötte be különböző minisztériumokban, Kemény Attila az Antall-kormányban kezdte pályafutását és a Medgyessy-kormányban szolgált utoljára, Szilvásy György a Horn-kormánytól az első Gyurcsány-kormányig töltött be közigazgatási államtitkári pozíciókat, Gyurcsány Ferenc további kormányaiban pedig miniszter volt.

A kormányzati elit rekrutációs bázisa

Az eddig elmondottakat kiegészíti és némileg árnyalja a minisztériális elit tagjai rekrutációs bázisának[99] vizsgálata *(18. táblázat).*

A rekrutációs bázis elemzése során a politikai szféra értelmezése a szorosan vett országos vagy helyi politikai és pártpozíciókat, illetve a korábban betöltött politikai jellegű kormányzati tisztségeket foglalja magában. Az ezekről a posztokról kormányzati pozíciókba kerülők száma nem feltétlenül esik egybe a párttagok számával, hiszen vélhetően egy-egy kormányzati ciklusban több, a kinevezése előtt konkrét politikai tisztséget be nem töltő párttag kerülhet kormányzati pozícióba.

A legfontosabb kormányzati politikai tisztség a miniszterelnöké. Az első kormányzati ciklusban az adott politikai, történeti helyzetnek megfelelően a kormányfő nem a politikai életből került ki; Antall József az Orvostörténeti Múzeum főigazgatójaként a kulturális, tudományos szférából, Boross Péter már politikai pozícióból került a miniszterelnöki székbe, a kormányba történő első kinevezése előtt nyugdíjas volt, nyugdíjazása előtt egy vendéglátó-ipari vállalat igazgatóhelyetteseként dolgozott. Horn Gyula, Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc politikai pályája még a

[99] *Politika:* országgyűlési képviselő, miniszter, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, pártalkalmazott; *közhivatal:* minisztériumi alkalmazott, önkormányzati alkalmazott, országos hatáskörű szerv alkalmazottja, minisztériumi háttérintézmény alkalmazottja, diplomata, egészségügyi alkalmazottak; *gazdaság:* vállalati alkalmazott, pénzintézeti alkalmazott, termelő és egyéb szövetkezeti formák alkalmazottjai; *érdekképviselet:* érdek-képviseleti funkciót betöltők; *oktatás-kultúra:* oktatási intézmények oktatói (alap-, közép-, felsőfok), tudományos intézetek kutatói, kulturális intézmények alkalmazottai (színház, könyvtár, múzeum); *jog:* ügyvédek, jogtanácsosok, ügyészek, Ab – jogászok; *fegyveres és rendfenntartó testületek:* hadsereg, rendőrség, határőrség alkalmazottai; *média:* írott és elektronikus médiumok munkatársai; *egyéb:* nyugdíjas, civil szervezet munkatársa, külföldi munkavégzés.

18. táblázat: A miniszteriális elit rekrutációs bázisa 1990. május–2014. június

Betöltött tisztség	*Rekrutációs szféra*	*Antall-kormány*	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*	*II. Gyurcsány-kormány*	*III. Gyurcsány-kormány*	*Bajnai-kormány*	*II. Orbán-kormány*
Miniszterelnök	politika		1	1	1		1	1	1	1	1
	gazdaság					1					
	oktatás-kultúra	1									
	egyéb										
Miniszter	politika			18	13	13	14	12	13	10	7
	közhivatal	4	2	2	2	3	3	5	1	3	
	gazdaság	9	4	4	5	3	2		1	3	3
	érdekképviselet										
	oktatás-kultúra	8	5		6	3	2	1	1	1	2
	jog	5	5	1	2	2					
	egyéb	3	1								
*Pozíciót betöltők száma**		*30*	*18*	*26*	*29*	*25*	*22*	*19*	*17*	*18*	*13*
Politikai államtitkár	politika			17	29	25	21	16	23	19	33
	közhivatal	5	3	1	3	1	4	10	1	2	12
	gazdaság	9	7	1		2	1	2			3
	oktatás-kultúra	11	5	1	3	2	1	1		1	3
	jog	2	2		1						
	média				1		1				1
	érdekszervezet						1	1			
	egyéb	2				1					1
Pozíciót betöltők száma		*29*	*17*	*20*	*37*	*31*	*29*	*30*	*24*	*22*	*53*
Közigazgatási államtitkár	politika	1			2			A pozíció 2006–2010 között megszűnt			
	közhivatal	20	10	12	17	16	21				6
	gazdaság	2	1	3	5	5					1
	oktatás-kultúra	2	2		4						1
	egészségügy										2
	jog	1	1	2	2	1	1				2
	katona	1		1	1						
	érdekszervezet			1		1					1
	egyéb			1	1	1					
Pozíciót betöltők száma		*27*	*14*	*20*	*31*	*24*	*22*				*13*

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt.
Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

Kádár-rendszerben kezdődött, de közülük csak Horn Gyula politikai karrierje volt folyamatos, hiszen ő a rendszerváltás után is politikusként folytatta pályáját: 1990-től az MSZP elnöke, valamint országgyűlési képviselője is volt. Medgyessy Péter, aki az 1980-as években pénzügyminiszterként, majd miniszterelnök-helyettesként is töltött már be kormányzati tisztséget, a rendszerváltás után elhagyta a politikai pályát és bankvezetőként dolgozott. Egy rövid időre tért csak vissza a politikai életbe, amikor 1996–1998 között Horn Gyula kormányában párton kívüli[100] pénzügyminiszter volt. Ezután ismét a bankszektorban dolgozott 2002-es miniszterelnök-jelöltségéig. Gyurcsány Ferenc a fiatalabb generáció tagjaként az 1980-as évek végén a Kommunista Ifjúsági Szövetségben kezdte politikai pályafutását, ő volt KISZ KB utolsó elnöke. A rendszerváltás után szintén a gazdasági szférában tevékenykedett és csak a 2002-es országgyűlési képviselő-választások során tért vissza a politikai életbe, először háttérmunkásként, a miniszterelnök tanácsadójaként, majd sportminiszterként, végül az MSZP alternatív kormányfőjelöltjeként. Miniszterelnöki kinevezését így ő is politikusként nyerte el. Bajnai Gordon szintén politikusi pozícióból lett a 2009-ben hivatalba lépett válságkezelő kisebbségi kormány miniszterelnöke. 2007-es miniszteri kinevezése előtt nem foglalkozott politikával, gazdasági szakemberként dolgozott. A miniszterelnöki pozíció előtt közvetlenül a gazdasági miniszteri posztot töltötte be a harmadik Gyurcsány-kormányban. Az eddigi miniszterelnökök közül Orbán Viktor a modern értelemben vett professzionális politikus, aki az egyetem elvégzése után szinte rögtön politikusi pályára lépett és azóta is politikusként dolgozik.

A kormány politikai pozícióiba való bekerülés tekintetében is éles határ figyelhető meg a közvetlenül a rendszerváltás utáni kormányok (Antall- és Boross-kormány) és az azt követő kormányzatok között. A Horn-kormány időszakától a miniszteri és politikai ál-

[100] Medgyessy Péter az 1990-ben alakult MSZP-be nem lépett be.

lamtitkári tisztséget betöltők egyre nagyobb számban kerültek ki a politika világából, országgyűlési képviselők, polgármesterek köréből. A rendszerváltás első éveiben, 1990 és 1994 között ez a kiválasztódási terep eleve nem is jöhetett szóba nagy arányban; a politikából csak azok érkezhettek, akik kormányzati kinevezésük előtt tagjai voltak az 1990-es országgyűlésnek.[101] Ennek megfelelően az első két kormány tagjainak rekrutációs bázisa viszonylag egyenletesen szórt: a gazdaságból, a kultúra, a jog és az egyéb területekről nagyjából egyenlő arányban kerültek ki kormányzati tisztségviselők.

A legnagyobb arányban a Horn-kormányban töltöttek be pozíciót konkrét pártkötődésű kormányzati tisztviselők, és ennek megfelelően ugyanebben a kormányban arányaiban a legnagyobb a politikából rekrutálódottak száma is. A rekrutációs szféra megoszlása is jelzi a miniszterek és a politikai államtitkárok közötti különbséget. A mindenkori miniszterek rekrutációs bázisa az első Orbán-kormány időszakától lényegesen szórtabb, mint a politikai államtitkároké, ami nyilvánvalóan összefügg a kormányzati munka jellegének megváltozásával. A nem a politika világából érkező miniszterek a gazdasági és tudományos szférából kerültek ki nagy számban. Mindkét terület olyan hasznosítható tudásbázist feltételez, amely megfelelő területen hozzásegíthet a sikeres és hatékony kormányzati munkához.

Ahogyan egy korábbi tanulmány kimutatta, a nem politikus miniszterek legnagyobb arányban a kormányprogramok végrehajtása szempontjából stratégiailag fontos gazdasági és pénzügyminiszteri posztokat töltötték be. Összességében 2010-ig a szakminiszterek

[101] Az Antall-kormány esetében a miniszterek és politikai államtitkárok országgyűlési képviselőségét nem kódoltam a politika szférájának, mivel a politika kategóriájába csak azoknak a kormányzati elittagoknak a belépő pozícióját kódoltam, akik vagy a kinevezésük előtti ciklusban is már folytatólagosan politikai pozíciót töltöttek be, vagy ha a kormányciklus közben nyerték el kinevezésüket, legalább a kapcsolódó parlamenti ciklus kezdete óta már betöltötték az adott politikai posztot. Ezek a kritériumok az első kormányzati ciklus esetében nem relevánsak.

42 százaléka (Ilonszki–Ványi 2011, 23.) kapott kinevezést ezekbe a pozíciókba.

A számok azt is megerősítik, hogy a miniszteri poszt egyértelműen politikai pozíció, minden kormányba – az első időszak kivételével – a legtöbb minisztert releváns politikai múlttal nevezték ki a vizsgált időszakban.

A politikai államtitkári tisztségeket 1994 nyarától az összes kormányzati ciklusban legnagyobb arányban a politika szférájából érkezők töltötték be, tehát az ebbe a pozícióba történő kinevezésben a párttagságon túl a megelőző politikai tapasztalat, pártkarrier, országgyűlési vagy helyi képviselői tapasztalat, polgármesteri múlt egyaránt szerepet játszott. A miniszterek és politikai államtitkárok csoportjában a rekrutációs szféra vizsgálata is igazolta a második Gyurcsány- és a második Orbán-kormánynak az arányok tekintetében átlagtól némileg eltérő adatait, amelyek a kormányok egymástól különböző kormányszerkezeti reformjaival magyarázhatók. Összességében nézve az adatokat, azonban ez a két kormány sem tér el a politikai kinevezések trendjétől, hiszen a politikai pozíciókat betöltő kormányzati elittagok között többségben voltak a politika szférájából belépők.

Úgy vélem, ez az adat is megerősíti azt a korábbi álláspontot, hogy bár a politikai államtitkári pozíció elsődleges funkcióját tekintve helyettesítő poszt, politikai relevanciája lényegesen nagyobb ennél, így az ezekbe a pozíciókba bekerülők politikai tapasztalata egyáltalán nem elhanyagolható tényező.

A két adatsor, a párttagság és a rekrutációs háttér vizsgálatának együttmozgása is jól tükrözi az 1998-tól kezdődő kormányzati szerkezet- és filozófiaváltást, a kormányzati munka professzionalizálódását. A szó klasszikus értelmében politikus Antall-, Boross-[102] és Horn-kormány után a miniszterek kiválasztó-

[102] Már korábban jeleztük, itt csak visszautalunk rá, hogy az 1990–1994 közötti kormányzati periódusban az adott történelmi helyzetnek megfelelően a rekrutációs

dási terepe kiszélesedett, egyre növekvő mértékben terjedt ki a politikán kívül eső szférákra is. A miniszteri pozíció esetében a pártkarrier mellett a szakmaiság, a szakértelem, valamint a kormányfő iránti lojalitás egyenrangú kiválasztási szempont lett. A kormányzati rendszerben az elsősorban politikai képviseletet ellátó politikai államtitkári funkciót azonban mindez nem érintette, itt arányaiban a párttagsági mutató és a politikai rekrutációs szféra mutatója fedi egymást. Ennek alapján kijelenthető, hogy a kormányzati munka politikai szegmensében a mindenkori politikai államtitkárok jelentik a stabil politikai képviseletet és a kormány politikai elveinek, célkitűzéseinek megvalósításához szükséges politikai szempontok érvényesülését. Bár a kormányfő mozgásterét a nem politikus tárcavezetők növelhetik, az ilyenfajta kinevezések mindig magukban rejtik a miniszter politikai tapasztalatainak hiányában rejlő kockázatot (vö. Dowding–Dumont 2009, 7.). Egy, a politika világába kívülről bekerülő miniszteren az ellenzéknek, de akár a kormánypárti frakciónak is könnyebb fogást találni stabil pártháttér nélkül. Továbbá számolni kell azzal is, hogy a szigorú szakmai elvek mentén gondolkodó miniszter a hatékonyság, a racionalitás[103] hívószavak mellett egy-egy szakpolitikai cél megvalósítása közben figyelmen kívül hagyja azokat a politikai szempontokat, amelyeket a politikus munkája során mindig szem előtt tart, amivel elősegíti újraválasztását és hatalomban maradását.

A közigazgatási államtitkárok rekrutációs bázisának vizsgálata is megerősíti a fentebb vázolt összefüggéseket az elitcsoportot illetően. A legtöbben láthatóan a hivatali szférából kerültek és ke-

bázis szórt, csak kismértékben kötődik a politikához, viszont a párttagságra vonatkozó adatok jól mutatják az első két kormány politikai jellegét.

[103] Az utóbbi időkben nálunk is egyre inkább megjelent a menedzserszemléletű kormányzati felfogás (Rhodes 1997), különösen a gazdaságirányításban fontos tárcákat illetően. Ennek értelmében az államot hasonlóan kell irányítani, mint egy gazdasági szervezetet vagy vállalatot, amiben a szakmai tudásnak, a racionális, megalapozott szakmai hátterű vezetésnek egyre nagyobb szerep jut, juthat.

rülnek ki, az életrajzok alapján sok minisztériumi tisztségviselőt neveztek ki ezekbe a pozíciókba. Emellett az is látható, hogy 1998 után több olyan szférából rekrutálódnak a közigazgatási államtitkárok, amelyek nem feltételezik a közigazgatási tapasztalatot, ebben az értelemben tehát sérülhet a homogén közszolgálat eszméje. Ezeknek a kinevezéseknek politikai, ideológiai okai voltak, az első Orbán-kormány programjának is része volt a közszolgálat megújítása, aminek érdekében több ilyen jellegű reformot is elindítottak (Senior Civil Corp program). Ez a kormány volt az, amelynek közigazgatási államtitkári karába konkrét pártpolitikai múlttal rendelkezőket is kineveztek – ebben az esetben tehát valóban sérült a politikasemleges közigazgatás: Waschler Tamás 1998-ig a Fidesz országgyűlési képviselője volt, Wootsch Péter pedig a MEH politikai államtitkárából lett az Ifjúsági és Sportminisztérium közigazgatási államtitkára.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling német politológus a magyarországi vezető közigazgatási pozíciókba történő kinevezési gyakorlatot a 2000-es évek elejéig vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az a rendszerváltás óta meglehetősen átpolitizált (Meyer-Sahling 2006, 2008). Az egyes kormányváltásokat követően kormányzati posztokra – még szakmai államtitkári pozíciókba is – nagy arányban neveztek ki olyan új személyeket, akik pozíciójukat az új kormányzatnak köszönhették. A kormányok közötti folytonosság a kutatások alapján kisebb mértékű, mint a kormányonkénti új kinevezettek aránya. Meyer-Sahling az új kelet-közép-európai államokban végzett összehasonlító kutatásai során a rendszerváltás után kialakuló új közigazgatási vezetők politizációjának mértékét alapul véve négy modell alapján rangsorolta az egyes országokat. Az első modell a *weberiánus perspektíva*, a tisztán bürokratikus, szakmai kinevezési politika módszere. A kinevezés egyetlen kritériuma a professzionális szakmai alkalmasság egy-egy tisztségre. A második a *kötött politizáció*, amely elfogadja a hivatalnokcsere tényét, de az új kinevezéseknél politikai szempont nem játszik szerepet, az újonnan kinevezettek előléptetéssel kerülnek magasabb hivatali

pozícióba. A harmadik modell a *nyitott politizáció*, amely elfogadja a hivatalnokcsere tényét, de az újonnan kinevezettek nem a bürokratikus rendszer hierarchiájából kerülnek ki, hanem a kinevező által választatnak a kormányzati rendszeren kívülről: akadémiai szférából, érdekcsoportokból, gazdaságból. A kormányzati rendszer ily módon tehát felülről nyitottá válik, nem csak a bürokratikus rendszerből rekrutálódnak a pozíciókat betöltők. A negyedik modell a *pártalapú politizáció*, amely szintén elfogadja a hivatalnokcsere tényét, és a jelöltek közül a politikai karrierrel rendelkezőket preferálja (Meyer-Sahling 2008, 3–9.).

Meyer-Sahling saját kategóriarendszere alapján a magyar esetet a pártalapú politizáció kategóriájába sorolja, mivel az 1990-es évek végén konkrét pártkötődéssel rendelkező személyek is elnyerhettek közigazgatási államtitkári kinevezést. Saját vizsgálatom azt mutatta, hogy Meyer-Sahlingnak az átpolitizálódás jelenségének feltárásában igaza van, de a hosszú távú vizsgálat alapján a kép némileg árnyaltabb. Szakmai vezetői pozícióba 2014-ig összesen csupán három esetben[104] fordult elő kifejezetten politikusi kinevezés, ami a pozíciót betöltők számához képest (100 fő) elenyésző arányt jelent (3 százalék). Ezeket a kinevezéseket joggal lehet a pártalapú politizáció körébe sorolni. A közigazgatási államtitkárok karriervizsgálata viszont egyértelműen megmutatta, hogy többségük rendelkezett releváns szakmai múlttal, és döntően a hivatalnoki szférából kerültek a posztjukra. Ennek alapján a magyar kormányok inkább a nyitott politizáció útját követték, tehát a közigazgatási vezetők egy része a közigazgatáson kívüli, de döntően nem a politika szférájából került ki.

104 Kemény Attila az Antall-kormány idején önkormányzati képviselői posztot töltött be kinevezése előtt, az első Orbán-kormányban pedig Waschler Tamás és Wootsch Péter.

A magyar kormányzati karrier jellemzői

A kormányzati elittagok fluktuációja

Jean Blondel egyik írásában felteszi a kérdést: a karrier szó általános értelmének megfelelően – a miniszterek hivatalban töltött rövid átlagos idejére tekintettel – egyáltalán beszélhetünk-e miniszteri karrierről, vagy a kormányzati pozíció, a miniszterség inkább egy állapot *(ministerial condition)*, egy állomás az elittagok életpályájában (Blondel 1985, 17.). A kérdés a magyar kormányzati elit esetében is releváns: beszélhetünk-e egyáltalán kormányzati karrierről, vagy a kormányzati pozíció az azt betöltők pályájában csupán egy epizód. Az igazság valahol a két véglet között van. A kérdés megválaszolásához érdemes megvizsgálni a kormányzati pozíciót betöltők fluktuációja, valamint a hivatalban eltöltött idő közötti összefüggéseket.

A korábban már ismertetett adatok alapján tudjuk, hogy a miniszteriális elit a vizsgált időszakban egy viszonylag szűk csoportot foglalt magában: 1990 és 2014 júniusa között összesen 393 személy töltött be kormányzati tisztséget és közülük 171-en (43,5 százalék) egynél többször kerültek különböző posztokba, akár ugyanabban, akár egy másik kormányban. A vezető kormányzati tisztségviselők jellemzően inkább több kormányban szolgáltak, a 171 főből 21

fő, mindösszesen az elittagok csupán 12 százaléka töltött be egy kormányon belül különböző pozíciókat, ahogy ezt a *19. táblázat* is mutatja.

19. táblázat: Az egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május–2014. június

Pozíció	*Fő*
Miniszterből miniszter (benne a tárca nélküli miniszter is)	2
Politikai államtitkár több minisztériumban	7
Politikai államtitkárból miniszter	7
Közigazgatási államtitkárból miniszter	2
Közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár	1
Politikai államtitkárból közigazgatási államtitkár	1
Közigazgatási államtitkár több minisztériumban	1
Összesen	*21*

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

A legtöbben – az egy kormányban pozíciót betöltők kétharmada – a politikai vezetői posztok között mozgott. Egyenlő arányban váltottak az elittagok a politikai államtitkári tisztségek között és lettek politikai államtitkárból miniszterek – utóbbi a demokratikus rendszerekben igen gyakori útja a miniszterré válásnak. Ezen esetek többségében a miniszter távozása után a vele együtt dolgozó politikai államtitkár került a miniszteri székbe, de előfordult tárca nélküli miniszteri kinevezés (Botos Katalin), és olyan eset is, amikor a MEH-ből került politikai államtitkár egy szaktárca élére (Rockenbauer Zoltán). Ha ezekhez a pozícióváltásokhoz hozzávesszük a miniszteri pozíciók közötti mozgásokat, látható, hogy a kormányzati posztok közötti fluktuáció leginkább a politikai szegmensben volt jellemző (75 százalék).

Kevésbé tipikus a kormányzati hierarchiában a politikai és szakmai vezetői szintek közötti váltás. Az adatok is igazolják, hogy nem túl gyakori ez a fajta pozíciócsere (az egy és több kormányon belül mozgók között is öt-öt fő). A Horn-kormányban az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium élére kétszer is a tárca korábbi közigazgatási államtitkárát nevezték ki, először Dunai Imrét, majd Fazakas Szabolcsot. Hasonlóan kevés esetben fordult elő, hogy valaki közigazgatási államtitkári posztról kerüljön politikai államtitkári pozícióba egy kormányon belül vagy kormányok között. Az ilyen jellegű váltások nyilvánvalóan politikai akaratot tükröznek, és azt a már több síkon felvetett dilemmát igazolják, hogy a kormányzati szférára vonatkozóan a törvényekben rögzített politikai és szakmai vezetési szintek közötti határvonalak a politikai érdekek mentén időnként elmosódnak. Szemléletes példája ennek a korábbi közigazgatási államtitkárok (politikai) államtitkári pozícióba történt kinevezése a 2006-os státustörvény új szabályozását követően, amelynek alapján a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnt, és minden minisztériumban csak egy államtitkárt lehetett kinevezni. A törvényi környezet megváltozása kapcsán kapott 2006-ban államtitkári kinevezést az első Gyurcsány-kormány két közigazgatási államtitkára, Gilyán György és Horváthné Fekszi Márta. Hasonlóképpen politikai döntésként értelmezhető Wootsch Péter két különböző államtitkári tisztsége az első Orbán-kormányban az Ifjúsági és Sportminisztérium megszervezéséhez kapcsolódóan. A Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkáraként Wootsch Péter feladata volt az új minisztérium felállításának előkészítése, és annak létrejötte után ebből a pozícióból került az új tárca közigazgatási államtitkári posztjára.

20. táblázat: A több kormányban szolgáló, de egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2014. június

Pozíció	*Fő*
Miniszterből miniszter (benne a tárca nélküli miniszter is)	12
Politikai államtitkár több minisztériumban	17
Közigazgatási államtitkár több minisztériumban	4
Politikai államtitkárból miniszter	19
Közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár	5
Összesen	57

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

A több kormányban is tisztséget viselők adatai is azt mutatják, hogy jellemzőbb az ugyanazon a szinten – politikai vagy szakmai szférában – való mozgás a pozíciók között. A legtöbben a kormányok között miniszteri pozíciók, valamint politikai államtitkári és miniszteri szintek között mozogtak, vagy azonos pozíciót töltötték be különböző tárcáknál. A táblázatok *(19., 20. táblázat)* azt is jól illusztrálják, hogy a politikai pozíciók között nagyobb arányú mozgás figyelhető meg, mint a szakmai vezetői szinteken. A több kormányban is részt vevő, de egy kormányon belül több tisztséget betöltők körében a politikai államtitkári pozícióból a miniszteri posztra kerülők magas száma pedig megerősíti ennek a pozícióváltásnak a jelentőségét a kormányzati karrierben.

A politikai és szakmai szint között húzódó határvonal meglétét támasztja alá a kormányzati elittagok kormányok közötti mozgásának vizsgálata is *(21. táblázat)*.

21. táblázat: A több kormányban szolgáló, több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május–2014. június

	Két kormányban (fő)	*Három kormányban (fő)*	*Négy kormányban (fő)*	*Öt kormányban (fő)*	*Hat kormányban (fő)*	*Összesen (fő)*
Miniszter(elnök) egy pozíció*	24	4	3		1	32
Politikai államtitkár (egy pozíció)	37	12	3	1		53
Közigazgatási államtitkár (egy pozíció)	19	6	1	1	1	28
Miniszterből politikai államtitkár	1	2	1	1	1	6
Politikai államtitkárból miniszter	9	3	4	1		17
Politikai államtitkárból közigazgatási államtitkár		1				1
Közigazgatási államtitkárból miniszter	2	3	1	1	1	8
Közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár	3	2				5
Összesen	95	33	13	5	4	150

* A miniszterelnökök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek.
Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

A táblázatban együtt szerepel a miniszterelnökök és a miniszterek mozgása, bár a kormányfői poszt sem tekinthető statikusnak a fluktuáció és a hierarchiában való mozgás szempontjából. A rendszerváltás óta szolgált hét miniszterelnök közül Antall József és Horn Gyula[105] csak a kormányfői posztot töltötték be, és csak egy

105 A vizsgálat alapvetően a rendszerváltás utáni időszakban betöltött kormányzati pozícióra összpontosított, így ebben az összehasonlításban Horn Gyula 1989–1990 között betöltött külügyminiszteri posztját nem vettem figyelembe.

kormányban. Orbán Viktor szintén csak miniszterelnökként volt kormányzati pozícióban a vizsgált időszakban, de két kormányban.[106] Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon miniszterelnökségük előtt miniszteri pozíciót is betöltöttek. Közülük a legtöbbször Gyurcsány Ferenc került kormányzati pozícióba, a Medgyessy-kormányban sportminiszter volt, és három alkalommal miniszterelnök. Boross Péter az összes politikai posztot betöltötte kormányzati pályafutása alatt: az Antall-kormányban rövid ideig politikai államtitkár volt, majd tárca nélküli miniszter, végül belügyminiszter, majd kormányfő lett.

A kormányzati pályafutásuk alatt több kormányban szolgálók aránya, 150 fő lényegesen meghaladja az egy kormányban pozíciót váltók arányát. A legtöbb kormányban miniszteri pozíciót betöltő kormánytag Kiss Péter volt: hat kormányban nyolc miniszteri posztot töltött be.[107] A rendszerváltáskor bevezetett állami vezetői modell ellenére a szakmai vezető közigazgatási államtitkárok közül egyedül Pulay Gyula szolgált a pozíció megszüntetéséig hat kormányban különböző minisztériumokban 1993. május 1-jétől 2006. júliusig, viszont a közigazgatási államtitkári poszt visszaállítása után nem tért vissza a központi államigazgatásba. A politikai államtitkári pozíciót a legtöbb kormányban Iváncsik Imre töltötte be, aki 2002 és 2010 között folyamatosan szolgált ezen a poszton, a Medgyessy-kormánytól a Bajnai-kormányig. A pozíciót öt kormányban összesen hatszor töltötte be, mivel a második Gyurcsány-kormányban két tárcánál is kapott államtitkári kinevezést. Az ilyen hosszú kormányzati karrier azonban ritka, a *21. táblázat* adatai jól mutatják, hogy a legtöbben két (az elittagok 63 százaléka), illetve három (22 százalék) kormányban töltöttek be kormányzati posztot. A két kormányban részt vevők arányát azonban árnyalja, hogy az Antall-kormány utolsó összetétele és a Boross-kormány tagjai között csak a belügyminiszter személyében volt különbség, és 2002 és 2010 között öt kormányban a 424 kormányzati pozíciót összesen 135 fő töltötte be, közülük 78 fő (57 százalék) egynél többször kapott kinevezést valamelyik kormány vezető tisztségébe. Ezek az adatok is jelzik – akárcsak a parlamenti elit esetében (Ilonszki 2006) – az elit beszűkülését.

Ezzel együtt is figyelemre méltó, hogy a leghosszabb kormányzati karrierek hat kormányra is kiterjedtek. Kiss Péteren és Pulay Gyulán kívül még két politikus, Baja Ferenc és Draskovics Tibor szolgált az elmúlt húsz évben hat kormányban. Ők ketten azonban különböző pozíciókban: Baja Ferenc kormányzati karrierjét a Horn-kormány környezetvédelmi minisztereként kezdte, majd politikai államtitkári poszton folytatta 2002 és 2010 között.

Draskovics Tibor kormányzati pályafutása ennél változatosabb, ő szakmai vezetőként, közigazgatási államtitkárként szolgált a Horn-kormányban, majd először a miniszterelnök kabinetfőnökeként, később pénzügyminiszterként került ismét kormányzati pozícióba a Medgyessy-kormányban. Gyurcsány Ferenc 2005-ben leváltotta, 2006-ban pedig visszahívta a kormányba az Államreform Bizottság elnökének, kormánybiztosi pozícióba. Ezt a feladatot vitte tárca nélküli miniszterként 2007–2008 között, majd 2008 februárjában megkapta az igazságügyi és rendészeti tárca vezetését. Ezt a posztot lemondásáig, 2009 decemberéig még a Bajnai-kormányban is betöltötte.[108] Draskovics Tibor kormányzati pályafutása jól szem-

[106] A kézirat lezárása idején (2014. november) Orbán Viktor a harmadik miniszterelnöki periódusát tölti.

[107] Kiss Péter pozíciói: 1. munkaügyi miniszter a Horn-kormányban, 2–3. foglalkoztatáspolitikai miniszter, majd a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a Medgyessy-kormányban, 4. a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az első Gyurcsány-kormányban, 5–6. szociális és munkaügyi miniszter, majd a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a második Gyurcsány-kormányban, 7. a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a harmadik Gyurcsány-kormányban és 8. a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter a Bajnai-kormányban.

[108] Draskovics Tibor kormányzati pályafutása jó példája a különböző típusú, politikai és szakmai vezetői szintek közötti mozgásnak és jól érzékelteti a szférák közötti

lélteti a pozíciók közötti váltás lehetőségét, ami a kutató számára némi nehézséget is jelent. A vizsgált közel negyedszázad alatt ugyanis több hasonló, kormányok közötti és kormányokon belüli mozgás volt, amelyek a táblázatban látható csoportosítás alapjául szolgáltak. A besorolás alapja többes mozgások esetén a legelőször betöltött pozíció volt. Draskovics Tibor bemutatott pályafutása alapján közigazgatási államtitkárból lett miniszter, még akkor is, ha nem közvetlenül időben egymás után, illetve egymást követő kormányokban következett be a váltás.

A kormányok közötti pozícióváltásokat bemutató táblázat adatai is megerősítik azt a korábbi állítást, hogy a politikai és a szakmai posztok közötti átjárás sokkal kevésbé jellemző a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit tagjaira, mint az azonos területen való mozgás. Továbbá a politikai pozíciók közötti fluktuáció nagyobb arányú, mint a szakmai jellegű vagy a politikai és szakmai posztok közötti fluktuáció. A több kormányban is pozícióba kerülők fele (85 fő, 56 százalék) vagy miniszterként, miniszterelnökként, vagy politikai államtitkárként töltött be többes kormányzati posztokat. Ha ehhez az adathoz hozzávesszük a miniszterek és politikai államtitkárok közötti mozgást is, láthatjuk, hogy az elittagok mintegy háromnegyede (108 fő, 72 százalék) a különböző kormányokban a politikai pozíciók között mozgott.

Szakmai szinten a közigazgatási államtitkárokra inkább a kormányok közötti, mint a pozíciók közötti váltás volt jellemző. A több kormányban is tisztséget betöltő közigazgatási államtitkárok jellemzően ugyanarra a posztra kerültek egy következő kormányban (28 fő). Azok a miniszterek, akik közigazgatási államtitkárként

átjárhatóságot. Ezzel együtt ő magát egy általam vele készített szakmai interjúban következetesen szakértő miniszterként pozicionálta, mivel miniszteri megbízásait mindig szakmai kompetenciái alapján az adott miniszterelnököktől kapta, pártámogatottsága sohasem volt. (Az interjú elkészítésének ideje és helye: Budapest, 2013. február 24.)

kezdték kormányzati karrierjüket (8 fő), jellemzően ugyanazon politikai irányultságú – vagy bal- vagy jobboldali – kormányokba nyertek ismét kinevezést a politikai posztra, amely kormány alatt a közigazgatási államtitkári tisztséget betöltötték. Kivételként említhető László Csaba, aki az első Orbán-kormány pénzügyminisztériumi államtitkára volt 1999-ig, majd a Medgyessy-kormány pénzügyminisztereként került ismét kormányzati pozícióba 2002-ben. Mindenesetre ezek a szakmai és politikai vezetői szintek közötti váltások ismét azt támasztják alá, hogy a határvonal a két szféra között korántsem átjárhatatlan.

Érdemes még megvizsgálni az elittagok bal- és jobboldali kormányok közötti mozgásának arányát. A rendszerváltás után 2014-ig szolgáló tíz kormány közül négy jobboldali és hat baloldali kormány volt. A kormányzati tisztségviselők bal- és jobboldali kormányok közötti mozgása érdekes képet mutat: a többes pozíciókat betöltők közül 88 fő (58 százalék) csak baloldali kormányokban, 74 fő (49 százalék) csak jobboldali kormányokban vállalt pozíciót, és heten voltak olyanok, akik mindkét oldalon megfordultak. Közöttük is többségben vannak azok a közigazgatási államtitkárok, akik több kormányon át szolgáltak (Fluckné Papácsy Edit, Gyurkovics Sándor, Kemény Attila, Pulay Gyula), és a fent említett László Csaba mellett ketten szintén közigazgatási államtitkári posztot töltöttek be, először az Antall-kormány idején, majd 2002 után miniszterként tértek vissza a kormányzatba (Juhász Endre és Kiss Elemér). Egyedül a második Orbán-kormányban jellemző a csak jobboldali kormányok közötti fluktuáció. Az újraszolgálók (17 fő) egy kivétellel vezető tisztségviselők voltak az első Orbán-kormányban is, közülük ketten (Matolcsy György és Martonyi János) az Antall-kormányban kezdték kormányzati pályafutásukat, Jávor András a Népjóléti Minisztérium közigazgatási államtitkára volt 1994–1998 között, az első Orbán-kormányban pedig az egészségügyi miniszter főtanácsadói posztját töltötte be.

Az adatok tehát azt mutatják, hogy a magyar kormányzati pozíciók egy nem túl nagyszámú elit között cserélődnek. A kormány-

zati tisztségviselők pozíciók közötti mozgása leképezi a politikai és szakmai vezetői szinteket. Mind az egy kormányon belül pozíciót váltók, mind a kormányok között mozgó kormányzati elittagok elsősorban a saját szférájukon belül váltottak posztot, a politikai és szakmai vezetői szintek közötti átjárás aránya csekély. A politikai bal–jobb megosztottság nemcsak a politikai vezető posztokon, hanem a közigazgatási vezetői szinten is megjelenik, ahogyan ezt a bal- és jobboldali kormányokban újra hivatalt vállalók aránya is reprezentálja. Az elittagok mozgástere tehát politikailag behatárolt, a jobb- és baloldali kormányok között a politikai pozíciókban nem jellemző az átjárás. A politikai rendszerben tapasztalható kétpólusúvá válás a kormányzati elit fluktuációjában is tetten érhető, ami zárttá teszi ezt az elitcsoportot.

A kormányzati elit tagjainak hivatalban töltött ideje

A kormányzati karrier fontos mutatója a kormányzati elittagok – miniszterek és államtitkárok – hivatalban eltöltött ideje, ami összefügg a kormány stabilitásával, tartósságával és a hatékony kormányzati munkavégzés képességével.

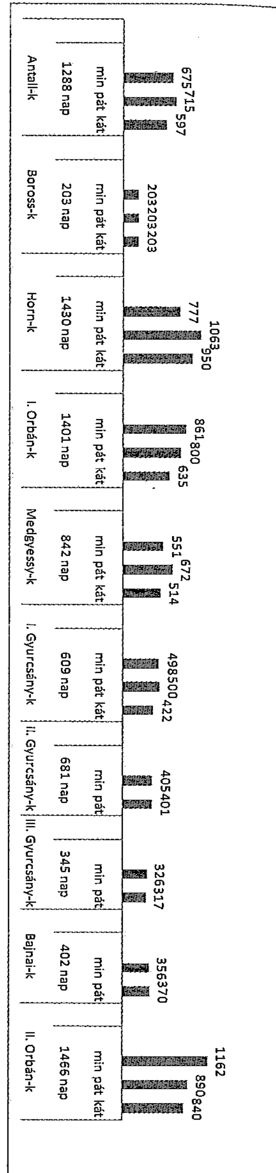
A miniszterek és kormányzati tisztségviselők – bár a politikatudományi szakirodalom leginkább a miniszterekre koncentrál – hivatalban töltött idejét egyaránt befolyásolhatják intézményi, politikai és személyes hatások (Fischer–Dowding–Dumont 2012). Az intézményi hatások Magyarország esetében a vizsgált periódusban stabilak voltak, a politikai rendszer az 1989–1990-ben meghatározott keretek között működött, és a kormányzati rendszert, a kormány működésének alapvető kereteit a 2011-ben elfogadott új alaptörvény sem írta át. A miniszteriális karrierutakat a koalíciós

kormányzás kényszerei, az egyes kormányzati ciklusok hossza, a pártok versenye, a miniszterelnöki kormányzás felé történő elmozdulás, valamint a modern korral együtt járó médiapolitizálás befolyásolták inkább. A rendszerváltás utáni kormányzati elittagok hivatali idejére vonatkozó információkat az *1.* és *2. ábra* szemlélteti.

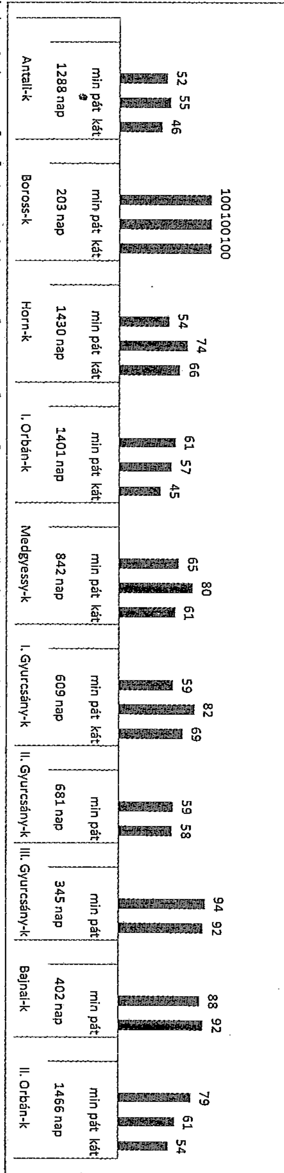
A rendszerváltás óta hivatalba lépett tíz kormányból összesen három, a Horn- és a két Orbán-kormány töltötte ki a maximális hivatali idejét, azaz a két, normál rendben következő választások közötti időszakot. Az 1990 és 1994 közötti kormányzati ciklusok ebben a tekintetben egyedinek számítanak, a maximális hivatali időt Antall József 1993-ban bekövetkezett halála törte ketté. Mivel Antall József halála után a Boross-kormány csak az új belügyminiszter személyével bővült, az Antall- és a Boross-kormány időszaka egy egységben értelmezhető a parlamenti és a kormányzati ciklusok összefüggése szempontjából. Egy másik egységet képez a 2002 és 2010 közötti időszak, amikor a korábban jellemző kormányzati stabilitás megbomlott, a két választási periódusban – bár 2008-ig azonos pártösszetételű koalíciók alkották a kormányt, majd ezután, 2010-ig az MSZP egypárti kormányként működött – egyik kabinet sem tudta kitölteni a potenciális hivatali idejét.

Erre az értelmezési keretre mindenképpen szükség van az adatok megfelelő interpretálásához: az ábrák csupán az adatok szintjén értelmezve azt mutatják, hogy – az egyes kormányok átlagos hivatalban töltött idejét összehasonlítva – a 2002 és 2010 közötti kormányok tagjai sem töltöttek el szignifikánsan kevesebb időt pozíciójukban, mint a megelőző vagy a következő időszakban szolgálók. Ha azonban ehhez hozzávesszük a demokratikus berendezkedés menetének megfelelő, maximum potenciálisan hivatalban eltölthető időt – 2002 és 2006 között 1451 nap, 2006 és 2010 között 1428 nap –, ez az adat is a kormányok instabilitását mutatja. A kétszer négyéves parlamenti ciklus alatt összesen öt kormány töltötte be a végrehajtó hatalmi pozíciót. Ebben az időszakban a számok inkább azt jelzik, hogy az egyes kormányokban a rövidebb hivatali

*1. ábra: A kormányzati elit tagjainak hivatalban eltöltött ideje 1990. május–2014. június**



*2. ábra: A hivatali napok kormányzati ciklushoz viszonyított aránya 1990. május–2014. június (százalék)**



* A miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek. pát=politikai államtitkár, kát=közigazgatási államtitkár

Forrás: Magyar Kormányzati Adatbázis és Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

idő alatt kicsi volt a fluktuáció. Ez természetesen igaz a Boross-kormányra is, amelynek hivatali ideje alatt nem volt személycsere.

Összességében elmondható, hogy a magyar kormányzati elitpozíciók kevésbé tartósak. Az egyes posztokat külön vizsgálva látszik, hogy a kormányok többségében a stabilabb pozíció a politikai államtitkárokat jellemzi. Kilenc kormányból – nem számítva a rövid ideig és változatlan személyi összetételben működő Boross-kormányt – ötben a politikai államtitkárok hivatalban töltött átlagos ideje meghaladta a miniszterekét, a második és harmadik Gyurcsány-kormányban pedig közel azonos ideig szolgáltak. Ezekben az esetekben azonban nem hagyható figyelmen kívül az a korábban már jelzett személyi átfedés, ami 2002 után az egyes kormányokat jellemezte. A Medgyessy-, Gyurcsány- és Bajnai-kormányokban összesen 135 fő töltött be pozíciót, közülük 78-an több kormányban vettek részt.

A miniszteri és politikai államtitkári tisztségek stabilitásának összehasonlítása szempontjából külön érdemes elemezni az első és második Orbán-kormány adatait. Mindkét kormányban átlagosan hosszabb ideig szolgáltak a miniszterek, mint a politikai államtitkárok. Az első Orbán-kormányban ugyan nem túl nagy a két csoport közötti különbség, a második Orbán-kormány esetében viszont már jelentős. A számok alapján több következtetés is levonható, figyelembe véve, hogy mindkét kormány kitöltötte a kormányzati periódust, tehát hosszú ideig szolgált, valamint az is, hogy a két kormány nem azonos kormányzati szerkezeti keretek között végezte munkáját. Az első Orbán-kormány a rendszerváltás idején kialakított kormányzati struktúrában működött, azaz egy-egy szakminisztériumban egy politikai államtitkár dolgozott, és mellettük néhány esetben meghatározott feladatra kinevezett politikai államtitkárok is működtek. A politikai államtitkárok alapvető feladata tehát a miniszter helyettesítése, meghatározott szakmai jellegű feladatokat kevésbé látnak el. A miniszterekkel összehasonlítva viszont – más kormányoktól eltérően – nagyobb a fluktuációjuk. Ennek magyarázata egyrészt a koalíciós partner

kisgazdapárttal a kormányzati ciklus második felére kiéleződő, majd részleges szakításhoz is vezető konfliktus, másrészt az első Orbán-kormány nagyfokú miniszteri stabilitása. A 28 miniszterből nyolcan végigszolgálták a ciklust, és kilenc miniszter a kinevezése után végig pozíciójában maradt.

A második Orbán-kormány esetében a miniszterek és a politikai államtitkárok eltérő stabilitási mutatóinak hátterében az átalakított kormányszerkezet áll. A rendszerváltás óta a legkevesebb minisztercsere ebben a kormányban volt. Az összesen nyolc tárcával felálló kormányból öt miniszter kitöltötte a ciklust, és a cserélődő miniszterek is végigszolgálták a kinevezésük után hátralévő hivatali időt. A politikai államtitkárok fluktuációja ennél lényegesen nagyobb volt. Ez egyrészt abból adódik, hogy az újonnan formálódó minisztériumi szerkezetben előfordult, hogy a ciklus közben jöttek létre vagy szűntek meg szakmai államtitkári posztok, másrészt az új struktúrában politikai és szakmai okokból is gyorsabban cserélődtek a szakmai feladatokat ellátó államtitkárok. A szinte tisztán politikus parlamenti államtitkári poszt mellett (egyedül Cséfalvay Zoltán, a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és gazdaságstratégiáért felelős államtitkára nem volt parlamenti képviselő) ezekben a pozíciókban gyakoribb volt a cserélődés. Ezek alapján a két Orbán-kormány kivételt képez a többi vizsgált kormányhoz képest: az egyes kormányok miniszteri összetételük alapján stabilabban, kevesebb változással működtek a többi kabinethez képest.

Külön figyelmet érdemel a közigazgatási államtitkárok hivatalban töltött átlagos idejének alacsony aránya, ami ismételten igazolja a szakmai vezetők törvényekben meghatározott kontinuitásának problémáját, a gyakorlati életben való működésképtelenségét. Általában elmondható, hogy a közigazgatási államtitkári poszton a politikai pozíciókhoz képest nagyobb arányú volt a fluktuáció. Ennek oka legtöbbször a miniszterek cserélődése, vagy a közigazgatási államtitkár egyéb pozícióba helyezése a közigazgatáson belül (például nagyköveti poszt), de előfordult nyugdíjazás is, valamint – a közigazgatási karra jellemző átpolitizálódással párhuzamosan – a nem szorosan a közigazgatási szférából érkezett államtitkárok több ízben a kormányzati cikluson belül hagyták el posztjukat.

A pozíciókra és kormányokra lebontott adatsorokat érdemes összevetni az összesített adatokkal is: a miniszterek hivatalban töltött átlagos ideje 1990 és 2014 között 581 nap, a politikai államtitkároké 593 nap, a közigazgatási államtitkároké 594 nap. Ez az adatsor ismét megerősíti a politikai államtitkárok stabilitását, bár lényegesen nem marad el a miniszterek arányától. A számokat években kifejezve még szembetűnőbb a rövid magyar kormányzati karrier: a miniszterek karrierje átlagosan 1,59 év, a politikai államtitkároké 1,62 év, a közigazgatási államtitkároké 1,62 év.

Visszautalva a fejezet elején felvetett blondeli dilemmára: a magyar eset valóban azt példázza, hogy a miniszteriális karrier nálunk a vizsgált időszakban átlagosan igencsak rövidnek mondható. Blondel idézett tanulmányában (Blondel 1985) a miniszterek hivatalban eltöltött átlagos idejét három évre teszi, nálunk ez az arány nem éri el a négyéves parlamenti ciklusok felét. Az egyes kormányok adatai természetesen ennél valamivel magasabbak, de értelemszerűen csak a parlamenti ciklust kitöltő kormányokban (Horn- és Orbán-kormányok) közelítik meg a három évet. A közép-kelet-európai régióban azonban nem vagyunk egyedül ezzel az adattal. Egy, a visegrádi országokban végzett kutatás alapján a cseh miniszterek hivatalban töltött átlagos ideje 1,46 év (536 nap), a szlovákoké 1,65 év (606 nap), a lengyeleké pedig 0,97 év (356 nap) (Meyer-Sahling 2012).

Hová tartanak...? A kormányzati elit posztkarrierútjának elemzése

A kormányzati karrier szerves részét képezi az elittagok posztkarrierútjának feltárása. Ahhoz, hogy választ tudjunk adni a kérdésre beszélhetünk-e magyar kormányzati karrierről, mindenképpen meg kell vizsgálni ezt a szálat is. Az, hogy az elittagok milyen pozíciókat töltöttek be a kormányból való kikerülésük után, tovább árnyalja az eddig a miniszterekről és államtitkárokról alkotott képet. Egyrészt rámutat az elittagok politikai beágyazottságára, nevezetesen, hogy predesztinál-e a politikai vezető pozíció további politikai pályafutásra, másrészt a közigazgatási államtitkárokat illető átpolitizálódás témakörében is további támpontokat ad az utókövetés.

A teljesebb kép megrajzolásához az elittagok posztkarrierútjának elemzését két részre bontottam: az adatbázisban rögzítettem a tisztségviselők közvetlen kilépő pozícióit, azokat a területeket, ahol a kormányzati pozíció elhagyása után szakmai pályájukat folytatták. Ez az adatsor megmutatja, hogy a kormányzati pozíció közvetlenül hatott-e az elittag további pályafutására: korábbi politikai, szakmai előéletéhez képest történt-e elmozdulás a pályaképben a betöltött kormányzati tisztség hatására. Mivel az első kormányzati periódus kezdete óta több mint húsz év telt el, az elittagok karrierútját hosszabb időtávlatban is megpróbáltam feltárni. Ezek az információk megmutatják az egykori kormányzati tisztségviselők

pályájának dinamikáját: ki az, aki végleg elhagyja a politikai és kormányzati szférát, kik a ciklikusan visszatérők, illetve melyek azok a társadalmi szférák, amelyekben az elittagok hosszabb távon folytatják pályájukat a kormányzati pozíció után. Ezek az adatok újabb megvilágításba helyezik a politika versus szakma kérdéskört is.

A miniszterek és államtitkárok kormányzati tisztségük utáni karrierjét több tényező is alakíthatja, sokszor egyéni, belső, magánéleti motivációk, vagy olyan politikai alkuk, kényszerek, amelyek nem kerülnek nyilvánosságra, de befolyásolják a továbblépés útjait. Az adatok összegyűjtésénél igyekeztem a lehető legtöbb forrásra támaszkodni, az adatbázis azonban így is tartalmaz néhány hiányos adatsort. Húsz év távlatában leginkább az 1990 és 1994 közötti periódus, valamint a Bajnai-kormány és a második Orbán-kormány tisztségviselőivel kapcsolatos adatok összegyűjtése ütközött akadályba, amennyiben valamelyik tisztségviselő a pályafutását döntően nem a nyilvánosság által elérhető szférában folytatta. Az adatok forrását a posztkarrier-vizsgálatok esetében is a nyilvános életrajzok, kormányzati tisztségviselői almanachok (ez különösen nagy segítség volt a visszatérő elittagok esetében) és az írott és elektronikus sajtó szolgáltatta. A posztkarrierutakat igyekeztem minél hosszabb időszakra követni az összes elittag esetében, ez azonban a jelzett problémák miatt nem minden esetben volt lehetséges. Amennyiben a betöltött kormányzati karrier után még 5–10 éven belül sikerült feltárni egy-egy elittag pályafutását, addig értékeltem, ezekben az esetekben a hosszú távú elemzésekbe ez az adat került be.

Az adatok rendszerezésekor igyekeztem ugyanazokat a kategóriákat használni, mint a belépő rekrutációs szféra vizsgálatánál. Ezt a kategóriarendszert a hosszú távú vizsgálatoknál azonban ki kellett egészíteni vegyes kategóriákkal (például politika és egyéb, politika és jog), hiszen az egymást követő karrierállomások nem feltétlenül ugyanabban a társadalmi alrendszerben követték egymást az egyes személyek pályáján (lásd a 22., 23., 24. *táblázatot*). Az új besorolásokat az elittagok által betöltött jellemző pozíciók alapján alakítottam ki.

Az elittagok közvetlen kilépő pozíciói

A 22. *táblázat* az elittagok közvetlenül a kormányzati pozíció utáni karrierállomásait mutatja. Ahogy feltételezhető volt, a politikai pálya – mint a kormányzati karrier lehetséges folytatása – nagy számban jelent meg a pozíciók között. Az esetek döntő többségében ez országgyűlési képviselői mandátumot vagy újra elnyert kormányzati posztot jelent, és kisebb számban helyhatósági önkormányzati képviselőséget vagy polgármesteri tisztséget. Az egyes kormányok esetében a belépő pozíciókat összevetve a közvetlenül a kormányzati poszt után betöltött tisztséggel, jól látható a politikai pálya vonzása. Az Antall- és a Boross-kormányba kevésbé politikai pályáról kerültek a kormányba a miniszterek és a politikai államtitkárok, viszont a kormányzati posztról leköszönve nagy számban folytatták pályájukat politikusként.

Hasonló tendencia érvényesült a többi kormány esetében is: 2006-ig a leköszönő miniszterek nagyobb számban léptek ki a politika világába, mint ahányan onnan érkeztek. A második és harmadik Gyurcsány-kormányban ez az arány egyenlő, a Bajnai-kormány esetében pedig csökkent a karrierjüket a politikában folytató volt miniszterek aránya. A Bajnai-kormány volt az egyetlen, amelynek miniszterei kisebb arányban folytatták a politikai szférában a pályafutásukat, a miniszterek többsége más területeken dolgozott tovább a kormányzati munka után. Nyilvánvalóan e mögött egyrészt az elveszített országgyűlési képviselő-választás, az előző évekhez képest lényegesen kisebb létszámú MSZP-frakció áll, másrészt pedig a nem politikus miniszterek visszatérése eredeti szakmájukhoz, többnyire a gazdasági szférába. Ebben az esetben maga a miniszterelnök sem közvetlenül a politikában folytatta közéleti karrierjét. Bajnai Gordon 2010-ben az általa létrehozott Haza és Haladás Közpolitikai Közhasznú Alapítvány keretein belül a háttérben foglalkozott közéleti ügyekkel. A politikába 2012 októberében tért vissza az Együtt 2014 Választói Mozgalom frontembereként,

22. táblázat: A miniszteriális elit posztkarrier-pozíciói: közvetlen kilépő pozíciók 1990. május–2014. június

Betöltött tisztség	Posztkarrierszféra*	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	I. Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány	II. Orbán-kormány
Miniszterelnök	politika		1	1	1	1	1	1	1		1
	egyéb									1	
	elhunyt	1									
Miniszter	politika	23 (76%)	11 (61%)	20 (77%)	14 (48%)	18 (72%)	18 (81%)	12 (63%)	13 (76%)	7 (38%)	8 (61%)
	politika és egyéb		1								
	közhivatal	2	1		2		1	1	1		1
	gazdaság			5	2	2	1	3	1	3	1
	oktatás-kultúra	2	2		7	1	1	2	1	3	2
	jog		1		3	3					
	egyéb	2	1							2	
	nincs adat									2	
*Pozíciót betöltők száma***		30	18	26	29	25	22	19	17	18	13
Politikai államtitkár	politika	22 (76%)	9 (52%)	17 (85%)	24 (64%)	30 (96%)	21 (72%)	22 (73%)	22 (91%)	15 (68%)	34 (64,15%)
	politika és egyéb	1									
	közhivatal	1	1	2	1		3	5	1	1	9
	gazdaság	1	4	1	1	1	1	2		1	
	oktatás-kultúra	1	1		5		3		1	2	
	jog				1					1	3
	média				1						
	érdekszervezet										
	egyéb	1			3						2
	nincs adat	2	2		1		1	1		2	5
Pozíciót betöltők száma		29	17	20	37	31	29	30	24	22	53

Betöltött tisztség	Posztkarrierszféra*	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	I. Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány	II. Orbán-kormány
Közigazgatási államtitkár	politika		1	2	2	1	4				
	közhivatal	19 (73%)	7 (50%)	8 (40%)	14 (45%)	18 (75%)	9 (41%)				8 (61,58%)
	közhivatal és egyéb		2				2				
	gazdaság	4	2	6	6	2	4				
	oktatás-kultúra		1	1	3	1	1				1
	jog	3	1	2	3						
	katona										
	érdekszervezet										
	egyéb			1	2		2				2
	elhunyt	1			1						
	nincs adat					2					2
Pozíciót betöltők száma		27	14	20	31	24	22				13

* *Politika:* országgyűlési képviselő, miniszter, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, pártalkalmazott. *Közhivatal:* minisztériumi alkalmazott, önkormányzati alkalmazott, országos hatáskörű szerv alkalmazottja, minisztériumi háttérintézmény alkalmazottja, diplomata, egészségügyi alkalmazottak. *Gazdaság:* vállalati alkalmazott, pénzintézeti alkalmazott, termelő és egyéb szövetkezeti formák alkalmazottai. *Érdekképviselet:* érdek-képviseleti funkciót betöltők. *Oktatás-kultúra:* oktatási intézmények oktatói (alap-, közép-, felsőfok), tudományos intézetek kutatói, kulturális intézmények alkalmazottai (színház, könyvtár, múzeum). *Jog:* ügyvédek, jogtanácsosok, ügyészek, Ab: jogászok. *Fegyveres és rendfenntartó testületek:* hadsereg, rendőrség, határőrség alkalmazottai. *Média:* írott és elektronikus médiumok munkatársai. *Egyéb:* nyugdíjas, civil szervezet munkatársa, külföldi munkavégzés.

** A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt.

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

és az időközben párttá alakult Együtt 2014 nem túl sikeres 2014-es választási szereplése után egyelőre ismét visszavonult a politikától. A második Orbán-kormány miniszterei közül ugyanannyian folytatták a pályafutásukat politikusként, mint ahányan a politikából léptek be a kormányba, bár ez nem jelent személyi átfedést. Matolcsy György még a kormányzati ciklus közben lett a Magyar Nemzeti Bank elnöke, így ő jelenleg nem politikusi, hanem közhivatali pozíciót tölt be. A miniszterek többsége viszont azonos pozícióban folytatta a kormányzati pályafutását, a 13 miniszterből heten újra miniszteri kinevezést kaptak, Németh Lászlóné pedig a továbbiakban a Miniszterelnökség államtitkáraként látja el a kormányzati munkát. A miniszterelnökkel együtt a kormány tagjainak 69 százaléka került újra kormányzati posztra.

A politikai államtitkárok is nagy számban folytatták karrierjüket a politikai pályán. Ez a tendencia nem meglepő, korábban már láttuk, hogy a miniszteri és a politikai államtitkári pozíció közül inkább az utóbbi volt végig politikai tisztség. Az egyes kormányokra lebontva: az Antall- és a Boross-kormányban a belépő pozíciókhoz képest lényegesen megnőtt a politikába kilépő politikai államtitkárok aránya, az első és második Orbán-, valamint a Medgyessy-kormányban kismértékben nőtt, míg a Horn- és az első Gyurcsány-kormányban stagnált – ugyanannyian mentek, mint ahányan jöttek. Egy minimális csökkenést (egy fő) mutat a politikai államtitkároknál Gyurcsány Ferenc harmadik kormánya. A politikai államtitkárok esetében is a Bajnai-kormány idején csökkent jelentősebben ez az arány (19 főről 15 főre). A politikai pozíciókat betöltők többségénél – hasonlóan a belépő pozícióhoz – a gazdaság és az oktatás szférája a jelentősebb kilépési szegmens, az egyes kormányokból közel hasonló arányban folytatták pályájukat ezeken a területeken. A közhivatalnokok között több nagykövet, EU-diplomata is volt. Kivételt képez ez alól a második Orbán-kormány, amelyből azok a politikai államtitkárok, akik nem valamely politikai poszton (akár országgyűlési képviselőként vagy ismételten államtitkárként) folytatták pályájukat, több esetben – a többi kormányhoz képest

magas számban – közhivatali pozíciókba kerültek. Ez az arány is összefüggésben van a második Orbán-kormány kormányzati szerkezetváltásával. Korábban már láttuk, hogy ennek a kormánynak az államtitkári összetétele már a belépési pozíciók tekintetében is eltért a megelőző kormányokétól. A közvetlen kilépő pozíciók tekintetében az adatok azt mutatják, hogy ugyanannyian maradtak politikai tisztségekben a kormány hivatali idejének lejárta után, mint ahányan beléptek, és a közhivatali posztokról érkezők és távozók aránya is közel azonos mértékű maradt.

A posztkarrierutak elemzése a közigazgatási államtitkároknál további adalékokkal szolgál az átpolitizálódás jelenségéhez. A szakmai vezetői pozícióból adódóan ők többségében a közhivatali szférában folytatták karrierjüket a kormányból való kikerülésük után. Feltűnő azonban, hogy a belépő pozíciójukhoz képest csak a Medgyessy-kormányban nőtt a közhivatali szférába kilépők aránya, az összes többi kormányban 2006-ig csökkent, legjelentősebben az első Gyurcsány-kormány leköszönése után. Ekkor kilenc fővel esett a pályájukat a közhivatali szférában folytatók száma. A természetes elvándorlás mellett ebben nyilvánvalóan az is közrejátszott, hogy a 2006-os kormányszerkezeti reformok következtében a közigazgatási államtitkári poszt megszűnt. Tudjuk, hogy két korábbi közigazgatási államtitkár is (Gilyán György és Horváthné Fekszi Márta) a második Gyurcsány-kormányba az új törvény alapján politikainak minősített államtitkári tisztségbe tért vissza. A második Orbán-kormány a közigazgatási államtitkárok tekintetében is a korábbi tendenciáktól eltérő adatokat mutat: a belépési pozíciókhoz képest (hat fő) többen folytatták közhivatalban a pályájukat (nyolc fő), köztük öten az új kormányban is közigazgatási államtitkári poszton.

Az adatok alapján a gazdasági és egyetemi szféra, valamint a jog területe kínálkozott alternatív pályának. Több egykori államtitkár ügyvédként praktizált, illetve praktizál. Akik a gazdaság felé nyitottak, szinte kivétel nélkül vezető pozíciókat foglaltak el, ami-

re a kormányzati tapasztalataik és kapcsolatrendszerük, szakmai presztízsük adott lehetőséget.

Az elsődleges kilépő pozíciók között megjelent a politikai szféra is mint lehetőség. A közigazgatási vezetők esetében ez ugyan nem tipikus karrierállomás, de ahogy az adatok mutatják, nem is példa nélküli. A Horn-kormányban két ipari miniszter is a közigazgatási államtitkári pozícióból került a miniszteri székbe, illetve később, 2002 után Szilvásy György több tárcánál betöltött közigazgatási államtitkári poszt után lett Gyurcsány Ferenc második kormányában miniszter. Továbbá volt példa közigazgatási államtitkári pozícióból politikai államtitkári kinevezésre egy kormányon belül, bár ez a mozgás nem tekinthető kifejezetten tipikusnak, ugyanis mindössze két esetben fordult elő: Szilágyiné Szemkeő Judit az első Orbán-kormányban az Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkári posztjáról került a szociális minisztérium politikai államtitkári pozíciójába, Vass Lajos pedig a Medgyessy-kormány kulturális minisztériumában a közigazgatási államtitkári poszt után politikai államtitkári tisztséget kapott. Ezek az áthelyezések nyilvánvalóan nem elsősorban közigazgatásszakmai-alapú, sokkal inkább politikai döntésnek minősíthetők, és jelzik a törvényben elhatározott elvek, a politikai és szakmai vezetői szint elválasztásának a gyakorlatban időnként eltérő megvalósítását. Ezt az a tény is megerősíti, hogy egyik említett államtitkár sem tipikusan közigazgatási pályáról került a minisztériumi apparátus élére: Szilágyiné Szemkeő Judit az oktatási pályáról, Vass Lajos pedig a kulturális életből kilépve lett a kormányzat tagja.

Összességében a miniszteriális elit tagjainak elsődleges poszt-karrier-pozíciója kapcsán elmondható, hogy a kormányzati pozíció hatott a tisztségviselőkre. Az általánosan feltételezhető politika felé való elmozdulás az adatok alapján nemcsak a korábban is politikai pályát befutottakra volt jellemző, hanem a kormányzati pozícióból kikerülve az egyéb szférákból érkezettek egy része is eltöltött hosszabb-rövidebb időt a politika területén.

Hosszú távú karriervizsgálatok

Érdemes ezek után megvizsgálni a hosszabb távú pályaképelemzést (*23., 24., 25. táblázat*). A hosszú távú karrierelemzés célja, hogy a közvetlen kilépő pozíciókon túl is megvizsgálja a kormányzati elittagok pályáját és bemutassa, hogy a kormányzati poszt a későbbiekben is hatással van-e a karrierjükre. Az elemzések során több szempontból is bemutattam, hogy a kormányzati tisztségviselők egy viszonylag zárt kört alkotnak, és a politikai és szakmai vezetők között is többen vannak, akik rövidebb-hosszabb kihagyás után ismét visszatérnek egy-egy kormányzati posztra. Ez a tendencia is indokolta a hosszú távú pályakövetést: mennyire maradnak közel a politikához és a közigazgatáshoz azok, akik később újra kormányzati tisztséget vállalnak, egyáltalán szükségszerű-e, hogy ugyanabban a szférában folytassák köztes pályájukat, amely pozícióból a kormányból kiléptek.

A kormányzati pozíciót betöltők a vizsgált időszakban változatos karrierutat jártak be, a legtöbben nem csak egy meghatározott pályán mozogtak. Többen voltak, akik akár párhuzamosan, akár egymásután különböző szférákban építették tovább szakmai életútjukat, amelyben a politika az egyik lehetséges, de nem kizárólagos út volt. A hosszú távú karrierkövetéssel lehetővé vált annak vizsgálata, hogy a kormányzati pozícióból való kikerülés után is jellemző-e a politikai és közigazgatási vezetők közötti különbség, azaz valóban markánsan elkülöníthető-e egymástól a politikai és szakmai kormányzati karrier.

A következő táblázatokban az adatok a Bajnai-kormánnyal bezárólag szerepelnek, mivel a második Orbán-kormány tagjairól értelemszerűen még nincsenek hosszú távú karrieradatok.

23. táblázat: A miniszterek hosszú távú posztkarrier-pozíciói

Betöltött tisztség	*Posztkarrierszféra*	*Antall-kormány*	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*	*II. Gyurcsány-kormány*	*III. Gyurcsány-kormány*	*Bajnai-kormány*
Miniszterelnök	politika			1	1		1	1	1	
	politika és gazdaság									1
	politika és egyéb		1							
	közhivatal és egyéb					1				
	elhunyt	1								
Miniszter	politika	4	3	13	13	12	12	8	12	7
	politika és jog	1			2					
	politika és gazdaság			4	2	2	2	1	1	1
	politika és közhivatal			1	1					
	politika és oktatás-kultúra				1					
	politika és egyéb									
	közhivatal			1	1	1	2	2	1	
	közhivatal és oktatás-kultúra	2	1		1					
	gazdaság	4	1	3	1	2	1	3	1	2
	gazdaság és oktatás	2	1							
	oktatás-kultúra	8	3	1	5	3	3	3	1	3
	jog	2	3	1	1	3				
	egészségügy						1			
	egyéb	3	2			1				1
	elhunyt	1	1							
	nincs adat	2	2	*1*				*1*		*3*
*Pozíciót betöltők száma**		*30*	*18*	*26*	*29*	*25*	*22*	*19*	*17*	*18*

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt.
Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

A miniszterek hosszabb távú pályakövetése azt mutatja, hogy bár kisebb mértékben, mint a közvetlen kilépő pozíciónál, de meghatározó jelentőségű a politikai pálya. Az arány az első két kormány esetében csökkent leginkább, ami a korai amatőr politikusok civil életbe való visszatérésével magyarázható. A táblázat jól szemlélteti az 1990–1994 közötti időszak miniszterei későbbi karrierjének sokszínűségét. Első ránézésre a többi kormány esetében is visszaesett azok száma, akik a kormányzati pozíciójuk után hosszabb időn keresztül politikai pályát futottak be. A Horn- és az első Orbán-kormány tisztségviselői között azonban láthatóan többen voltak azok, akik vissza-visszatértek a politikába, akár országgyűlési képviselőként, akár kormányzati szereplőként. A táblázat adataiból kiolvasható a politikai beágyazódottság is, hiszen a politikai pályát befutó volt miniszterek a belépő pozíciókhoz közeli számban maradtak meg a politikában.

Változatos képet mutatnak viszont a politikán kívüli területek: az Antall-kormány minisztereinek kivételével – akik legnagyobb számban az oktatás és kultúra területén folyatták pályájukat – egyik szféra sem mutat dominanciát. Ahogyan a belépő pozícióknál és az elsődleges utókövetésnél is, a gazdaság, az oktatás és kultúra, valamint a jog területére vonultak vissza nagyobb arányban a miniszterek.

A politikai államtitkárok nagy része jellemzően politikai pályát futott be *(24. táblázat)*. Az első Orbán-kormány politikai államtitkárainak kivételével közel annyian léptek be a politikai pályáról a kormányzatba, mint ahányan hosszú távon is politikai karriert építettek. Az első Orbán-kormány esetében azonban a 29 politikai pozícióból belépő közül mindössze 19-en maradtak hosszabb ideig a politikában, egy fő pedig közhivatallal váltotta fel a politikai pályáját. Ezt az aránycsökkenést az Orbán-kormány korábbiakhoz képest megváltozott szerkezete magyarázza: számszerűen ebben a kormányban volt a legtöbb politikai államtitkár. Közel felük volt politikailag beágyazott, a többiek nagy részben korábbi szakmai életútjukhoz tértek vissza. A 2002 utáni kormányok adataiban viszont figyelembe kell venni a kormányzati tisztségviselők közötti

24. táblázat: A politikai államtitkárok hosszú távú posztkarrier-pozíciói

Betöltött tisztség	*Posztkarrierszféra*	*Antall-kormány*	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*	*II. Gyurcsány-kormány*	*III. Gyurcsány-kormány*	*Bajnai-kormány*
Politikai államtitkár	politika	**7**	**6**	**13**	**19**	**25**	**22**	**12**	**19**	**15**
	politika és egyéb	2								
	politika és gazdaság	3	1	1						
	politika és közhivatal					1				1
	politika és oktatás-kultúra	2	2	1	1			1		
	közhivatal	1	1	1		1	1	3	1	1
	közhivatal és oktatás-kultúra				1					
	gazdaság	3	2	1	2			3		
	gazdaság és közhivatal	2	2			1		1		
	gazdaság és oktatás-kultúra			1	1					
	gazdaság és egyéb				1					
	oktatás-kultúra	4	1		4	2	2	3	1	1
	jog			1	2			1	1	1
	média				1		1	1		
	egészségügy							1		
	érdekszervezet						1			
	egyéb	1			4					1
	nincs adat	*4*	*2*	*1*	*1*	*1*	*2*	*4*	*2*	*2*
Pozíciót betöltők száma		*29*	*17*	*20*	*37*	*31*	*29*	*30*	*24*	*22*

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

nagyarányú személyi átfedést, így a politikai pozíció sokuk esetében eleve adott volt 2010-ig, bár közülük jó néhányan országgyűlési képviselők is voltak (vö. *18. táblázat*). Emiatt a politikai államtitkárok körében ebben az időszakban a hosszú távú pályakövetés nyomán kevésbé jellemző egy-egy másik szféra felszívó ereje. Ez alól csak a második Gyurcsány-kormány jelent kivételt. Az adatok jól tükrözik a 2010-es országgyűlési képviselő-választás eredményeit, és az SZDSZ parlamenti képviseletének megszűnését.

A közigazgatási államtitkárok körében *(25. táblázat)* is kivételt képez az első két kormány: a vezető hivatalnokok közül hosszú távon csak kevesen maradtak a közszolgálatban. Ennek okai között a kor jellemzőit is figyelembe kell vennünk: az 1990 és 1994 közötti időszak hivatalnokainak jelentős része időközben nyugdíjba ment és elhagyta a pályát. A belépő és az elsődleges karrierpozíciókhoz képest azonban lényegesen csökkent azok száma a többi kormány esetében is, akik hosszabb ideig közhivatalban maradtak. A hosszabb távú karrierkövetés alapján a közhivatalból belépők közel fele maradt valamilyen pozícióban ezen a pályán. A legnagyobb csökkenés az első Orbán-kormányban tapasztalható: a közigazgatási államtitkárok több mint a fele (17-ből 10 fő) nem a közszférában folytatta pályáját, ami szintén az Orbán-kormányra jellemző sajátos személyzeti politika következménye. A közigazgatási tisztségviselői kar növekvő mértékű politizációja, valamint az ebből adódó, a közszférában is megjelenő kétpólusosság következménye a kilépő pozíciók változatossága, illetve a közhivatal és más pályák váltogatása az Orbán-kormány tisztségviselőit illetően. Az is igaz viszont, hogy az első Orbán-kormány közigazgatási államtitkárai közül 2010-ben öten ismét kinevezést kaptak a második Orbán-kormányban. Ez is alátámasztja azt a tendenciát, hogy a közigazgatási pozíciókra jellemző hierarchia helyett ennél az elitcsoportnál a tisztségek váltogatása, kisebb-nagyobb kitérők után a közhivatalba való visszatérés figyelhető meg. Miként az elittagok mozgását vizsgáló elemzésből is kiderül, jellemzően az azonos oldali kormányokban többször is szolgálnak ugyanazok a tisztségviselők.

25. táblázat: A közigazgatási államtitkárok hosszú távú posztkarrier-pozíciói[109]

Betöltött tisztség	*Posztkarrierszféra*	*Antall-kormány*	*Boross-kormány*	*Horn-kormány*	*I. Orbán-kormány*	*Medgyessy-kormány*	*I. Gyurcsány-kormány*
Közigazgatási államtitkár	politika					1	
	politika és jog	3	2	1			
	politika és gazdaság			3	1		
	közhivatal	2	2	5	7	8	7
	közhivatal és politika	2					1
	közhivatal és jog	1	1		2		
	közhivatal és oktatás-kultúra	5	3	1	4		1
	gazdaság	2	1	1	4	5	5
	gazdaság és közhivatal	4	2	5	2	2	2
	oktatás-kultúra	1	1	1	3	3	2
	jog	4	2	2	3	1	1
	egészségügy				1		
	egyéb			1	2	1	2
	elhunyt	2					
	nincs adat	*1*			2	*3*	*1*
Pozíciót betöltők száma		*27*	*14*	*20*	*31*	*24*	*22*

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis.

109 Mivel 2006–2010 között a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnt, a táblázat adatai a második Gyurcsány-kormány adataival bezárólag szerepelnek.

A hosszú távú karriervizsgálatok is megerősítik azt az eredményt, hogy alapvetően a kormányzati pozíció mélyíti a politikai elitbe való beágyazottságot a politikai vezetők szintjén, bár ezek az adatok azt is megmutatják, hogy az eredetileg nem a politikából érkezők nagyobb része nem futott be később jelentős politikai karriert. Továbbá az adatok újabb adalékul szolgáltak az elittagok kormányzatokhoz kötöttségéhez – ez leginkább a szakmai vezetők szintjén tapasztalható.

Válasz a kérdésre: a magyar kormányzati karrier a rendszerváltás után

A politikai rendszer egyik alapintézménye a végrehajtó hatalmi jogosítványokat gyakorló kormány. Napjainkban a hírek állandó szereplője a politikai döntéshozatali folyamatok központi aktora. Ez a meghatározó szerepkör indokolja, hogy minél több információ álljon rendelkezésünkre ne csak a kormány működéséről, hanem azokról is, akik a kormányokat alkotják, azaz a kormányzati elit tagjairól. A könyv három alapvető kérdés mentén kívánta megrajzolni a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit profilját és karrierútját: kik az elit tagjai, milyen szocio-demográfiai jellemzőkkel bírnak, valamint honnan jönnek és hová tartanak. Az ezekre adott válaszokkal pedig – az adatoláson és leíráson túl – az is vizsgálta, hogy huszonöt évvel a rendszerváltás után Blondel nyomán beszélhetünk-e egyáltalán magyar kormányzati karrierről, vagy a kormányzati pozíció az azt betöltők pályáján valójában csupán egy állomás. Az igazság – úgy tűnik – valahol a két véglet között van.

Az alapvető demográfiai jellemzők feltárása megmutatta, hogy a kormányzati elit – hasonlóan a parlamenti elithez – egy viszonylag szűk társadalmi csoportot reprezentál, tagjai döntő többségükben középkorú, felsőfokú végzettséggel rendelkező férfiak. A kormányzati elit zárt csoport, a rendszerváltás óta eltelt 25 évben a

kormányzati posztokat a tíz kormányzati periódusban mindössze 393 fő töltötte be, ezek közel fele egynél többször került pozícióba. A nagyarányú visszatérés az egyes kormányokba azt mutatja, hogy a megszerzett kormányzati kompetenciák és tapasztalatok jó belépőként szolgálnak későbbi kormányzati tisztségek betöltéséhez. Az adatok alapján tehát a politikai elitben a rendszerváltás óta eltelt időszakban elkülöníthetővé vált egy kormányzati politikai elitcsoport.

Adódik tehát a kérdés: mi jellemzi a kormányzati elit tagjait, rendelkeznek-e speciális tudással, képességekkel, amelyek alapján alkalmassá váltak a kormányzati pozíciókra, munkájuk természetéből adódóan politikusok vagy inkább szakemberek. Tágabb értelemben: milyen tényezők befolyásolják a kormányzati tisztségekbe történő kiválasztódás folyamatát.

Az elitelméleti szakirodalomban általában feltett kérdéseken túl a magyar kormányzati karrier vizsgálata során azonban felvetődött egy új szempont: az elittagok pártállami múltjának vizsgálata. Bár a rendszerváltás óta több mint két évtized telt el, az egykori funkcionáriusok szerepét és rendszerváltás utáni pozícióit illetően vannak még nyitott kérdések a magyar társadalomban. A kormányzati elittagok nómenklatúramúltja feltárásának nem titkolt célja volt, hogy az adatok közlésével hozzájáruljon az államszocialista rendszer politikatudományi értékeléséhez, legalábbis a politikai elit egy szűkebb szegmensében. A kutatás eredménye azt mutatta, hogy a parlamenti és a kormányzati elit nem mozgott együtt az elitváltás tekintetében. Közvetlenül a rendszerváltás idején – az első két kormányzati ciklusban – a kormány politikai és szakmai pozíciói két külön mintát mutattak: a politikai vezetők körében szinte teljes elitváltásról beszélhetünk, a szakmai vezetői posztokra azonban nagy számban neveztek ki olyanokat, akik 1990 előtt valamely nómenklatúra-listán szereplő tisztséget töltöttek be. Ebben a szférában tehát nem ment végbe a parlamenti elitre és a kormányzati politikai posztokra jellemző elitváltás. Az első kormányzati ciklus elitváltási stratégiái nem állandósultak, kormányonként változó

összetételben kerültek be egykor nómenklatúra-pozíciót betöltők az egyes kormányokba. Az a tendencia rajzolódott ki, hogy a jobboldali kormányokban kevesebb egykori nómenklatúratagot neveztek ki, és jellemzően korábban ők sem magas szintű pártpozíciókat töltöttek be. Teljes elitváltást tehát a jobboldali kormányokban sem sikerült megvalósítani, de a régi elittagok aránya lényegesen kisebb, mint a baloldali kormányok esetében, és ők is jellemzően szakmai vezetői posztokra kerültek.

A baloldali kormányokban – bár itt az egykori nómenklatúratagok aránya magasabb – sem homogén a kép. Jóllehet a volt nómenklatúra-pozíciót betöltők száma a Horn-kormányban volt a legnagyobb, az egykori MSZMP-csúcsvezetők ebbe a kormányba még kisebb arányban kerülhettek be, mint 2002 után. Ennek politikai okai is voltak: az 1994-ben miniszterelnökké választott Horn Gyulának a rendszerváltás utáni második parlamenti ciklusban – koalícióban az SZDSZ-szel – e tekintetben nem volt nagy mozgástere, ha el akarta kerülni a visszarendeződés látszatát. Így jellemzően inkább pártállami végrehajtó szintekről érkezőket neveztek ki a rendszerváltás utáni kormánypozíciókba. A 2002 utáni periódusban azonban – bár a volt pártállami elittagok kinevezése csökkenő tendenciát mutat – nagyobb számban jelentek meg az egykori MSZMP- és KISZ-vezetők is a kormányokban. Ekkor a társadalomban már kevéssé volt kiélezett az ehhez kapcsolódó politikai diskurzus, az egykori nómenklatúratagok jelenléte a kormányzatban nem vált destabilizáló tényezővé. Bár voltak kilengések, a legkritikusabb pont, Medgyessy Péter ügynökmúltjának feltárása sem okozott akkora zavart a rendszerben, ami rögtön kormányválságot idézett volna elő. Az ebből fakadó konfliktushelyzetet a koalíciós pártok maguk között feloldották, az ellenzék pedig nem volt elég erős ahhoz, hogy ezt az érvet – kellően erős társadalmi támogatottsággal – ki tudja használni és az éppen csak megalakult kormány lemondását kikényszerítse. Ez azt mutatja, hogy a 2000-es évek elejére politikai kultúránk részévé vált a tolerancia a pártállam egy-

kori prominensei iránt, és ezt még a nagyobb horderejű, morális tartalmú ügyek sem tudták felülírni.

A kormányzati elit tagjainak körében elvégzett nómenklatúramúlt-kutatás árnyalja a közvetlenül a rendszerváltás utáni elitcsere-kutatások eredményeit: egyrészt a kormányzati elitben az 1990-es évek elején csak a politikai pozíciókban ment végbe a teljes elitcsere, másrészt a baloldali kormányok esetében egy kései elitreprodukciós folyamat vette kezdetét. Ezzel együtt a hosszú távú vizsgálat azt is megmutatta, hogy a politikai generációváltás következményeként ez a kérdés idővel érvényét veszíti. Jól illusztrálják ezt a második Orbán-kormány adatai, amelybe már csak elenyésző számba kerültek be a pártállami idején nómenklatúra-pozíciót betöltő tisztségviselők.[110]

A „honnan jöttek" kérdéskör kapcsán az elittagok párttagságának és a kinevezésüket megelőző karrierállomásuk vizsgálata is azt kívánta körbejárni, hogy milyen jellemzők alapján választódnak ki a kormányzati pozíciót betöltők, bemutatva a kormányok kinevezési gyakorlatában megfigyelhető politikus és szakértő kinevezési gyakorlat hátterét. Az első két kormányzati periódust kivéve – amelyekben a politikai tapasztalat a rendszerváltást megelőző politikai pálya híján nem lehetett releváns – a kormányokban nagyobb arányban jelentek meg a professzionális politikusok mellett a szakértő miniszterek és államtitkárok. Felvetődik a kérdés, hogy a politikai küzdőtérbe, az egyik legfontosabb döntéshozatali centrumba miért lépnek be nem politikusok, mi a szerepük a kormányzatban, mi az a hozzáadott érték, amely jelenlétüket igazolja a kormányzati tisztségviselők között a politikai pozíciókban.

110 Kívül esik ugyan a vizsgált időszakon, de jól jelzi, hogy még nem lezárt folyamatról beszélünk, amikor a pártállam prominenseinek rendszerváltás utáni pozícióit vizsgáljuk: ilyen a harmadik Orbán-kormány rendészeti államtitkárának kinevezett Tasnádi László esete. Belügyminisztériumi államtitkári kinevezése után néhány nappal került nyilvánosságra a pártállamban betöltött államvédelmi tiszti pozíciója, de a posztját megtarthatta.

A nem politikus szakemberek terepe a kormányban egyértelműen a miniszteri poszt. A nem politikai pályáról kormányzati pozícióba kerülő szakminiszterek jellemzően 1998-tól, a politikai rendszer prezidencializálódásával párhuzamosan jelentek meg növekvő számban, bár az egyes kormányokat soha nem uralták, még a szakértői kormány címkét legtöbbször megkapó Bajnai-kormányban sem. A szakminiszterek tehát nem a kormányok politikai karakterét formálják át, hanem azok szakmai profilját erősítik. A szakértő miniszterek legnagyobb számban ugyanis kormányoktól függetlenül a gazdaságszervezés szempontjából legfontosabb minisztériumok élére, a gazdasági és pénzügyi tárcákba, vagy a speciális szakmai ismereteket feltételező egészségügyi, szociális területekre nyertek kinevezést. Az egy-egy kormány által megvalósítani kívánt gazdasági programok kivitelezésén túl azonban a szakértő miniszterek egyben növelik az őket pozícióba helyező miniszterelnökök kormányon belüli mozgásterét. Az elismert szakember által kidolgozott, szakmai érvekkel alátámasztott programok a győzelem nagyobb esélyével ütköztethetők a politikai érdekek mentén szerveződő csoportokkal szemben. Ami azonban a miniszterelnöknek előny, az egy bizonyos ponton a szakminiszter számára hátrány is lehet: a nem politikus minisztereknek csak addig van mozgásterük a kormányban, amíg azt a miniszterelnök és/vagy a kormány és a szélesebb értelemben vett politikai érdekek is úgy kívánják. A szakértő miniszternek nincs politikai háttérbázisa, nem áll mögötte a párt, a frakció, és cselekedeteit nem az újraválasztás, a hatalmon lenni, vagy nem lenni logikája mozgatja. Ez indokolja azt a tendenciát, hogy a szakminiszterek jellemzően nem töltik ki a kormányzati ciklusokat, és távozásuk után politikus miniszterek kerülnek a helyükre.

A szakmaiság kérdését veti fel egy másik megközelítésben a közigazgatási államtitkári kar átpolitizáltságának kérdésköre. A rendszerváltáskor megvalósítani kívánt elvek ellenére – amelyek később az államtitkárok jogállását szabályozó törvényekbe is bekerültek – a gyakorlatban nem valósult meg a minisztériumi szak-

mai vezetők pozíciója folytonosságának biztosítása. Gyakorlatilag 1994 után minden új kormány lecserélte a minisztériumok legfelső szakmai vezetőit is. Ennyiben kétségkívül megjelent a politizáció a közigazgatási államtitkárok szintjén. Kérdés azonban, hogy a kormányváltásokhoz kötődő hivatalnokcsere egyben a vezetők tényleges politikai alapú kinevezését is jelenti-e. Az elittagok rekrutációs bázisának vizsgálata azt mutatta, hogy a változó összetételű közigazgatási államtitkári kar kiválasztódási terepe döntő részben a közhivatali szféra, és az előzetes karrierjük elemzése is azt bizonyította, hogy többségük releváns közhivatali, döntően minisztériumi tapasztalattal töltötte be a közigazgatási vezetői posztot. Ez az adat ugyan nem írja felül a közigazgatási vezetők átpolitizált kinevezési gyakorlatát, inkább új megvilágításba helyezi a szakmai vezetők kinevezésének szempontjait, és a közigazgatási vezetők politizációjának értelmezése kapcsán a hangsúlyt a politikai szempontú kiválasztással szemben a szakértelemre helyezi.

A kormányzati karrierút vizsgálatának szerves része az elittagok posztkarrier-állomásainak feltérképezése, annak meghatározása, hová, mely társadalmi szférába tartanak a kormányzati tisztségviselők a hivatali munkájuk befejeztével. Ez megmutatja a kormányzati döntéshozatali pozíció hatását a későbbi karrierállomásokra; epizódnak tekinthető-e egy-egy életpályáján a kormányzati poszt, vagy karrierlehetőség. A hosszú távú vizsgálat magyarázatot ad a kormányzati elitcsoport zártságára is. A rendszerváltás óta a jobb- és baloldali kormányokra egyaránt jellemző volt a „visszatérők" nagyarányú ismételt kinevezése politikai és szakmai vezetői pozíciókba. Ez és a posztkarrier-állomások követése megerősíti a kormányzati elit tagjainak politikai beágyazottságát. Az adatok a közvetlen kilépő pozíciók esetében egyértelműen megmutatták a politikai pálya vonzását, kisebb mértékben még a szakmai vezetők körében is. Nyilvánvalóan a közigazgatási államtitkárok esetében ez inkább kivétel, számukra a továbblépés lehetőségét elsősorban a közhivatali pálya és a gazdasági szféra adta. A hosszú távú karriervizsgálatok viszont árnyalták a kormányzati karrierről alkotott képet, hiszen láthatóvá vált, hogy a politikai szféra szívóhatása több esetben ideiglenes, illetve többek oda-vissza mozognak a politika és az egyéb társadalmi szférák között. Az egyes kormányokban a hosszú távon is a politikában maradók száma közel azonos azokéval, akik eredetileg is politikai pozícióból kerültek kormányzati posztra. A hosszú távú karrierelemzés során nyert adatok tehát megerősítik ennek az elitszegmensnek a politikai beágyazottságát és ezáltal sajátos, szociológiailag, politikailag elkülöníthető csoport jellegét. Az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy a kormányzat politikai szegmensében a potenciális politikai pálya – akár kisebb-nagyobb kitérőkkel – vonzó lehetőség.

A végére maradt a válasz a kérdésre: létezik-e magyar kormányzati karrier, vagy a kormányzati pozíció – Blondelt követve – inkább csak egy állapot. A rendszerváltás óta eltelt huszonöt év alatt kirajzolódott néhány tendencia, amelyek mentén az egyes kormányok összetétele kialakult, benne a két csoportra, a politikai és szakmai vezetőkre jellemző néhány eltérő sajátossággal. A huszonöt éves vizsgálati periódus a kérdés lényegét tekintve azonban nem hosszú időtáv. Az éppen napjainkban is zajló politikai rendszerbeli átalakulások folyamatosan formálják a politikai elitet, az új típusú politikai célok és kihívások új típusú személyeket kívánnak a döntéshozatali pozíciókba. Éppen ezért nem merném azt állítani, hogy az eltelt negyedszázad kormányzati elitet formáló tendenciái alapján már leírható a magyar kormányzati karrier. Vizsgálataim alapján úgy gondolom, hogy az elittagok összességére nézve egyelőre inkább magyar kormányzati karriermintázatokról beszélhetünk.

Ennek első jellemző eleme a kormányzati tisztségekbe politikai oldalakhoz kötődően visszatérő politikai és szakmai vezetői csoportja. Az elittagok alacsony száma és a többes pozíciók magas aránya a vizsgált időszakban az elitcsoport zártságát jelzi. A második jellemző a kormányzati tisztségviselők mozgásának hosszú távú trendjeiben ragadható meg: a tisztségviselők kevés kivétellel az azonos oldali kormányok közötti mozgáson túl saját hierarchiájuknak megfelelő szinteken mozogtak: a politikusok a politikai

vezetői posztokon, a közigazgatási szakemberek a szakmai vezetői szinteken. A harmadik tényező a pozíciók állandósága: az egy-egy kormányzati posztra kinevezettek jellemzően inkább saját miniszteri és államtitkári pozícióikban mozognak egy kormányon belül és az egyes kormányok között is. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lenne átjárás miniszteri és politikai államtitkári, vagy akár néhány esetben politikai és szakmai posztok között, de a vizsgálatok azt mutatják, hogy a kormányzati kinevezési gyakorlatot inkább az ugyanabban a pozícióban való mozgás jellemzi. Ez a tényező átvezet az egyes pozíciók stabilitásához: az elemzések alapján a legstabilabbnak a politikai államtitkári poszt tekinthető, mind politikai beágyazottságát, mind az azt betöltők hivatalban eltöltött idejét tekintve. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a politikai államtitkári pozíció stabilitása a magyar politikai rendszerben nem predesztinálja betöltőit egy későbbi miniszteri posztra. Az adatok inkább azt mutatják, hogy – akár kormányokon átívelően is – ugyanazok a személyek töltik be az államtitkári pozíciókat, azaz a magyar politikai államtitkári poszt – az angol junior minister státustól eltérően – nem tekinthető a miniszteri pozíció előszobájának. A szakmai vezetők kapcsán szintén kirajzolódik egy sajátos, a pozíció jellegéhez illeszkedő karrierút: döntően az igazgatási szférából és az ennek megfelelő szakmai tapasztalatokkal nyerték el a tisztséget az elittagok. A magyar politikai rendszerben kialakult gyakorlat részeként pozíciójukat kormányokon átívelően ugyan csak kis számban tartották meg, de a bal- vagy jobboldali kormányokhoz kapcsolódva többben visszatértek közigazgatási pozíciójukhoz, akár a magánszférából is.

Ezek tehát a magyar kormányzati karrier huszonöt éves fejlődésének tendenciái. Az igazság valóban valahol félúton van.

Irodalom*

Aberbach, Joel D.–Putnam, Robert D.–Rockman, Bert A. 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, London.

Ágh Attila 1994: A kelet-közép-európai országok politikai rendszerei: azonosságok és különbségek. *Info-Társadalomtudomány*, 29. 21–29.

B. Kelemen Ida 2008: Cherchez la femme! In Ilonszki Gabriella (szerk.) 2008: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* Új Mandátum Kiadó, Budapest, 67–94.

Bermeo, Nancy 2003: Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. In Tavares de Almeida, Pedro–Bermeo, Nancy–Costa Pinto, Antonio [2003]: *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment*, 1850–2000. Frank Cass, London–Portland, 205–227.

Blondel, Jean 1985: *Goverment Ministers in the Contemporary World*. Sage, London.

Blondel, Jean 1991: Cabinet Govenment and Cabinet Ministers. In Blondel, Jean– Thiébault, Jean-Louis (ed.) 1991: *The Profession of the Government Minister in Western Europe*. Macmillan, London, 5–18.

Blondel, Jean–Müller-Rommel, Ferdinand 1997: *Cabinets is Western Europe*. Palgrave Macmillan, London.

Blondel, Jean–Müller-Rommel, Ferdinand 2001: *Cabinets is Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, London.

* A szövegben szereplő hivatkozásokon kívül az irodalomjegyzék azokat a műveket is tartalmazza, amelyeket a kutatásom, illetve a könyv megírása során felhasználtam.

Bölöny József–Hubai László (szerk.) 2004: *Magyarország kormányai 1848–2004.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
Cieger András 1999: Kormány a mérlegen – a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867–1875). *Századvég*, 14. Budapest, 79–107.
Csanádi Mária 1995: *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás.* T-Twins Kiadó, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
Debreczeni József 1998: *A miniszterelnök: Antall József és a rendszerváltozás.* Osiris Kiadó, Budapest.
Debreczeni József 2003: *Orbán Viktor.* Osiris Kiadó, Budapest.
Debreczeni József 2006: *Az új miniszterelnök.* Osiris Kiadó, Budapest.
Debreczeni József 2009: *Arcmás.* Noran Libran Kiadó, Budapest.
Dogan, Mattei (ed.) 1989a: *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies.* Westview Press, Boulder, San Francisco, London.
Dogan, Mattei 1989b: Introduction: Selecting cabinet ministers. In Dogan, Mattei (ed.) 1989: *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies.* Westview Press, Boulder, San Francisco, London, 1–18.
Dowding, Keith–Dumont, Patrick 2009: Structural and strategic factors the hiring and firing of ministers. In Dowding, Keith–Dumont, Patrick (ed.) 2009: *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing.* Routledge, London–New York, 1–20.
Fehér Zoltán 2003: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003. *Politikatudományi Szemle*, 1., 105–154.
Fettelschoss, Katja–Nikolényi Csaba 2009: Learning to rule. Ministerial careers in post-communist democracies. In Dowding, Keith–Dumont, Patrick (ed.) 2009: *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing.* Routledge, London–New York, 204–227.
Fischer, Jörn–Dowding, Keith–Dumont, Patrick 2012: The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33 (5), 505–519.
Gallai Sándor–Lánczi Tamás 2006: Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In Karácsony Gergely (szerk.) 2006: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 293–334.
Gazsó Ferenc 1993: Elitváltás Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 5., 16–26.
Gazsó Ferenc 1996: Volt egyszer egy állampárt. *Társadalmi Szemle*, 11., 3–13.

Gazsó Ferenc 1997: Nómenklatúra és törésvonalak. *Társadalmi Szemle*, 6., 54–63.
Gwiazda, Anna 2008: Party Patronage in Poland. The Democrtaic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies*, Vol. 22. No. 4., November, 802–827.
Gyulai Attila 2009: A kormány hiánya – a hiány kormányzása. Kisebbségi kormányzás Magyarországon 2008-ban. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2009: *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról.* DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Hankiss Elemér 1989: *Kelet-európai alternatívák.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
Harcsa István 1993: A közelmúlt hatalmi elitjének főbb csoportjai. *Statisztikai Szemle*, 2., 101–117.
Higley, John–Gunther, Richard 1992: *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe.* Cambridge University Press, Cambridge.
Higley, John–Pakulski, Jan–Wesolowski, Wlodzimierz (ed.) 1998: *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe.* Macmillan Press Ltd, London.
Huszár Tibor 2005: A Kádár-rendszer intézményesített káderpolitikája és az erőszakszervezetek (1957–1989). In Kiss László (szerk.) 2005: *Nómenklatúra Magyarországon (1957–1989).* ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 5–90.
Huszár Tibor 2007: *Az elittől a nómenklatúráig. Az intézményesített káderpolitika kialakulása Magyarországon (1945–1989).* Corvina Kiadó, Budapest.
Ilonszki Gabriella 2003: Számít-e az elit folytonossága? *Politikatudományi Szemle*, 4., 109–124.
Ilonszki Gabriella 2006: Konszolidáció vagy bezárkózás? A 2006-ban megválasztott parlamenti képviselők jellemzői. In Karácsony Gergely (szerk.) 2006: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 229–254.
Ilonszki Gabriella 2009: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és a 20. században.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
Ilonszki Gabriella (szerk.) 2005: *Képviselők Magyarországon I.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.

Ilonszki Gabriella (szerk.) 2008: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* Új Mandátum Kiadó, Budapest.
Ilonszki Gabriella (szerk.) 2011: *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
Ilonszki Gabriella–Kurtán Sándor 1999: A magyar parlamenti elitek: demokratizálás és elitválás. *Politikatudományi Szemle,* 4., 49–80.
Ilonszki Gabriella–Ványi Éva 2011: Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle,* 3., 7–36.
Ilonszki Gabriella–Várnagy Réka 2007: Vegyes választási rendszer és női képviselet. *Politikatudományi Szemle,* 1., 93–109.
Kajdi József dr.–Marinovich Endre dr.–Müller György dr. (szerk.) 1994: *Az Antall-* és Boross-kormány tisztségviselői almanachja. 1990. május 23.*–1994. június.* Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
Kiss Elemér dr.–Tóth András–Müller György dr.–Lóránt Zoltán dr. (szerk.) 1998: *A Horn-kormány tisztségviselői almanachja. 1994. július 15.–1998. június.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
Kiss László (szerk.) 2005: *Nómenklatúra Magyarországon (1957–1989).* ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest.
Kodela László 2003: Kormányváltás: személyi változások a központi közigazgatásban. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2003: *Magyarország politikai évkönyve 2002-ről.* DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Kolosi Tamás 2000: *A terhes babapiskóta. A rendszerváltás társadalomszerkezete.* Osiris Kiadó, Budapest.
Kolosi Tamás–Sági Matild 1997: Rendszerváltás-elitváltás. *Századvég,* 5., Budapest, 3–21.
Kovács Mónika (é. n.): *Az első Orbán-kormány tisztségviselői almanachja.* Nyomdai példány. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
Körösényi András 1996a: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle,* 4., 35–62.
Körösényi András 1996b: Nómenklatúra és vallás. Törésvonalak és pártrendszer Magyarországon. *Századvég,* Új folyam, 1., Budapest, 67–94.
Körösényi András 1997: Nómenklatúra és törésvonal. *Társadalmi Szemle,* 2. 63–75.
Körösényi András 1998: A kormányzati rendszer 10 éve (1989–1998). Változások a hatalom rendszerében. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1998: Magyarország Évtizedkönyve. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Körösényi András 2001: Parlamentáris vagy „elnöki"' kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég,* Új folyam, 20., Budapest, 3–38.
Körösényi András 2006: Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005. *Politikatudományi Szemle,* 1., 29–67.
Kurtán Sándor 2004: Elitkontinuitás a magyar parlamentben 1990 után. Kézirat.
Lasswell, Harold D.–Lerner, Daniel 1965: *World Revolutionary Elites.* The M.I.T. Press, Cambrigde, Massachusetts.
Laurentiu, Stefan 2009: Pathways to Cabinet: Selecting Ministers in Post-Communist Romania. *SFB580 Heft 032,* Friedrich-Schiller-Universität, Jena.
Laver, Michael–Shepsle, Kenneth A. 1994: Cabinet Ministers and Parliamentary Government. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, New York.
Lengyel György 2003: A magyar gazdasági elit cirkulációja a kilencvenes években: lassulás és bezáródás. *Politikatudományi Szemle,* 4., 125–141.
Lőrincz Lajos 1997: A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon: eredmények, hiányosságok, perspektívák. *Társadalomkutatás,* 1–2., 45–56.
Lőrincz Lajos 2000a: Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás,* 6., 321–337.
Lőrincz Lajos 2000b: Kiválasztás a közigazgatásban II.. *Magyar Közigazgatás,* 8., 449–456.
Meyer-Sahling, Jan-Hinrik 2006: The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics,* Vol. 22. No. 3., szeptember, 274–297.
Meyer-Sahling, Jan-Hinrik 2008: The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research,* Vol. 47. No. 1., január, 1–33.
Meyer-Sahling, Jan-Hinrik–Morgan-Collins, Mona 2012: *The Tenure of Ministers in Post-Communist Democracies: The Impact of Professional Skills and Political Experience After a Change of Political Regime.* Paper prepared

for the Annual Conference of the British Political Science Association, 2012. április 3–5. Belfast.
Müller György 1991: A kormányzati struktúra változásai 1987–1991 között. *Magyar Közigazgatás*, 12., 1065–1082.
Müller György 2008: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
Müller György 2010: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle*, 3., 10–17.
Müller György 2011a: Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. *Közjogi Szemle*, 2., 28–32.
Müller György 2011b: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
Müller, Wolfgang C.–Strom, Kaare 2000: Coalition Governance in Western Europe. In Müller, Wolfgang C.–Strom, Kaare (eds.) 2000: Coalition Governments in Western Europe. Oxford University Press, Oxford, 1–32.
Pesti Sándor 2000: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm (utolsó letöltés: 2005. június 12.).
Pesti Sándor 2006: A kormányzati reform. *Kommentár*, 5., 90–101.
Putnam, Robert D. 1976: *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall New Jersey: Englewood Cliffs.
Raciborski, Jacek 2007: Forming government elites in a new democracy: The case of Poland. *Communist and Post-Communist Studies*, 1., 17–40.
Rákosi Ferenc–Sándor Péter 2006: Egy politikai kormány szerkezeti terve. In Karácsony Gergely (szerk.) 2006: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Budapest, 335–380.
Rhodes, R. A. W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham-Philadephia.
Rigby, T. H 1988: Staffing USSR incorporated: The Origins of the Nomenklatura System. *Soviet Studies*, Vol. XL. No. 4., október, 523–537.
Sári János 1999: A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle. *Jogtudományi Közlöny*, 7–8., 304–313.

Sári János 2005: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk"-tól az Unióig). *Magyar Közigazgatás*, 6., 321–341.
Sárközy Tamás 1996: Kormányzás a „politika" és a „szakma" ütközéspontjában. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1996: *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 1999: Az Orbán-kormány szervezeti felépítése (A politikai racionalitás kormányzati struktúrája?). In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1999: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 2002: A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia. (Az Orbán-kormány négy éve: egy dél-európai típusú perszonális és populáris marketing-kormány kiépítésének kísérlete.) In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2002: *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 2005: A kormányzás átalakítása. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2005: *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 2006: MSZP-SZDSZ kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2006: *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 2007: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2007: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 153–174.
Sárközy Tamás 2009: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006–2008). In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2009: *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Sárközy Tamás 2012: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest.
Searing, Donald D. 1989: Junior ministers and ministerial carriers in Britain. In Dogan, Mattei (ed.) 1989: *Pathways to Power: Selecting Rulers*

in Pluralist Democracies. Westview Press, Boulder, San Francisco, London, 141–168.
Stumpf István 1999: Kormányzásváltás 1998-ban. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1999: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról.* DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Szakadát István 1992: Káderfo(r)gó. A hatásköri listák elemzése. *Társadalmi Szemle,* 8–9., 97–120.
Szalai Erzsébet 1994: Útelágazás. Hatalom és értelmiség az államszocializmus után. Budapest–Szombathely.
Szelényi Iván 1994: Az elit cirkulációja vagy újratermelődése Közép-Kelet-Európában? *Info Társadalomtudomány,* 29., 31–41.
Szelényi Iván–Szelényi Szonja 1995: Circulation or Reproduction of the Elites during the Post-Communist Transformation of Eastern Europe. *Theory and Society,* Vol. 24. No 5., 615–638.
Szente Zoltán 1999: Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998. *Századvég* 13., Budapest, 3–51.
Szilvásy György 1994: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1994: *Magyarország politikai évkönyve 1993-ról.* DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Szilvásy György 1998: A közigazgatás szakmai vezetése, 1988–1998. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1998: *Magyarország Évtizedkönyve.* DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Szilvásy György 2007: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2007: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 175–213.
Szőnyi Szilárd 2004: *Pokorni Zoltán.* Dialóg Campus, Budapest, Pécs.
Sztárayné Kézdy Éva 2005: Az 1963 és 1989 közötti káderkinevezések elemzése. In Kiss László (szerk.): *Nómenklatúra Magyarországon (1957–1989).* ELTE, Társadalomtudományi Kar, Budapest, 151–198.
T. Varga György–Szakadát István 1992: Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. *Társadalmi Szemle,* 3., 73–95.

Tavares de Almeida, Pedro–Bermeo, Nancy–Costa Pinto, Antonio 2003: *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850–2000.* Frank Cass, London–Portland.
Ughy Tivadar (szerk.) 2006: *A Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormány tisztségviselői almanachja.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
Ványi Éva 2007: *A rendszerváltás utáni kormányzati elit változásának vizsgálata 1990–2006.* Kézirat.
Ványi Éva 2011a: Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990–2006. In Ilonszki Gabriella (szerk.) 2011: *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 186–224.
Ványi Éva 2011b: A kormánytagok és államtitkárok változó jogállása, 1990–2010. Jog és politika határán. In *Pro Publico Bono.* Támop Speciál, 2011/1., 7–92.
Ványi Éva 2013: Elitcsere és kései elitreprodukció. Kormányzati szereplők 1990–2010. *Politikatudományi Szemle,* 1., 7–26.
Verzichelli, Luca 2010: *New political careers in Europe? An exploration of the effects of personalisation on ministerial recruitment and circulation.* Paper presented at PSA Conference. Edinburgh, 2010. március 29.–április 1.
Verzichelli, Luca–Cotta, Maurizio 2012: *Technicians, technical government and non-partisan ministers. The Italian experience.* Paper presented at XXIIth IPSA Congress. Madrid, 2012. július 8–12.
Voslensky, Michael S. 1980: *Nomenklatura. Die herrschende Klasse der Sowjetunion.* Verlag Fritz Molden, Wien–München–Zürich–Innsbruck.
Weber, Max 1989: *A politika mint hivatás.* Eötvös Loránd Tudományegyetem, Medvetánc Füzetek, Budapest.
Wiener György 1997: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994). *Eszmélet,* 36., 134–159.
Woldendorp, Jaap–Keman, Hans–Budge, Ian 2000: *Party Government in 48 Democracies (1945–1998): Composition, Duration, Personnel.* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London.
Zapf, Wolfgang 1965: *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen.* R. Piper & Co. Verlag, München.

Dokumentumok, cikkek

A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás, 1995. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1995: *Magyarország politikai évkönyve 1994-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

A Párbeszéd Magyarországáért Alapszabálya, 2013. július 9., https://parbeszedmagyarorszagert.hu/alapszabaly, utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.

Együtt – a Korszakváltók Pártja Alapszabály, 2014. augusztus 28., http://www.egyutt2014.hu/az_egyutt_2014-rol_alapszabaly/alapszabaly.html, utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.

Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között, 2003. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2003: *Magyarország politikai évkönyve 2003-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között, 2004, http://gss.mssgov.ionlab.net/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=97&m11_act=6&m11_act=5, utolsó letöltés 2010. július 8.

Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között, 2006, www.miniszterelnok.hu, utolsó letöltés: 2009. december 12.

Lehet Más a Politika alapszabály, 2014. május 31., http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2009/08/LMP-Alapszabaly-20140531.pdf, utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.

Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt közös kormányzásáról és együttműködéséről, 1999. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1999: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Magyar Demokrata Fórum közös kormányzásáról és együttműködéséről, 1999. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1999: *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
D-209 SZT tiszt fogyatéki személyi anyaga, http://szigoruantitkos.hu/dokumentumok/d-209-szt-tiszt-fogyateki-szemelyi-anyaga-6.html, utolsó letöltés: 2014. október 3.

Cikkek

„Horváth Ágnes menesztése a reform érdekében hozott áldozat", http://www.hirszerzo.hu/cikk.horvath_agnes_menesztese_a_reform_erdekeben_hozott_aldozat.61569.html, utolsó letöltés: 2010. augusztus 30.
Ágh Attila 2000: Lopakodó kormányátalakítás. *Magyar Hírlap*, július 15. 7.
Babus Endre 2000: Kell több csapat? *HVG*, január 29. 85.
Babus Endre 2001: Kormánylapát. *HVG*, január 13. 75.
Babus Endre 2002: Párhuzamos történetek. *HVG*, június 8. 8–11.
Bod Péter Ákos 2002: „Amerikanizálódik" a politika. *Magyar Hírlap*, július 22. 14.
Diploma nélkül lehet miniszter Németh Lászlóné. *Index*, 2011. december 21., http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/21/dilpoma_nelkul_lehet_miniszter_nemet_laszlone/, utolsó letöltés: 2012. december 21.
Gyurcsány Ferenc 2008: Megegyezés, http://www.nol.hu/archivum/archiv-504733, utolsó letöltés: 2010. augusztus 30., http://gss.mssgov.ionlab.net/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=97&m11_act=6&m11_act=5, utolsó letöltés: 2010. július 8.
Kiss Péter tárca nélküli miniszter lesz a Bajnai-kormányban, http://www.origo.hu/itthon/20090411-kiss-peter-tarca-nelkuli-miniszter-lesz-a-bajnaikormanyban.html, utolsó letöltés: 2010. augusztus 24.

Kormányátalakítás: Draskovics és Szilvásy is miniszter lesz, http://hvg.hu/itthon/20070615_gyurcsany_draskovics_szilvasy_kormany, 2007. június 15., utolsó letöltés: 2010. augusztus 24.
Lázár bevette a Miniszterelnökséget, http://hvg.hu/itthon/20120719_lazar_miniszterelnokseg 2012, utolsó letöltés: 2012. december 8.
Löffler Tibor 2002: Szocialista eső a politikai sivatagban. *Magyar Nemzet*, július 2. 6.
Nincs egyetemi diplomája a titokminiszternek. *Népszabadság*, 2009. szeptember 19., http://www.nol.hu/belfold/nincs_diplomaja_a_titokminiszternek 2011, utolsó letöltés: 2011. május 10.
Réthelyi Miklós még most sem tudja, hová tűnt 30 ezer jelentkező. *Népszabadság*, 2012. május 20., http://nol.hu/belfold/_ezert_nem_lazadtam_, utolsó letöltés: 2012. május 24.

Jogi anyagok

Törvényjavaslatok

T/65-ös számú törvényjavaslat a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról, 2002., http://www.parlament.hu/irom37/0065/0065.htm, utolsó letöltés: 2012. január 2.

T/60-as számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, 2006., http://www.parlament.hu/irom38/00060/00060.pdf, utolsó letöltés: 2010. július 29.

T/61-es számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról, 2006., http://www.parlament.hu/irom38/00061/00061.pdf, utolsó letöltés: 2010. augusztus 8.

T/62-es számú törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2006., http://www.parlament.hu/irom38/00062/00062.pdf, utolsó letöltés: 2010. július 29.

T/17-es számú törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2010., http://www.parlament.hu/irom39/00017/00017.pdf, utolsó letöltés: 2010. július 29.

Jogszabályok, törvények

1949. évi LI. törvény az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8707, utolsó letöltés: 2010. július 15.

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=94900020.TV&timeshift=0, utolsó letöltés: 2010. július 7.

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8487, utolsó letöltés: 2010. július 17.

1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8496, utolsó letöltés: 2010. július 17.

1987. évi VII. törvény a minisztériumok felsorolásáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8567, utolsó letöltés: 2010. július 10.

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8571, utolsó letöltés: 2010. július 10.

1988. évi XVI. törvény a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8588, utolsó letöltés: 2010. július 22.

1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8606, utolsó letöltés: 2010. július 23.

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8629, utolsó letöltés: 2010. július 23.

1990. évi LXIII. törvény Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, http://www.complex.hu/kzldat/t9000063.htm/t9000063.htm, utolsó letöltés: 2010. július 29.

1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8724, utolsó letöltés: 2010. július 22.

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8696, utolsó letöltés: 2010. július 11.

1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8685, utolsó letöltés: 2010. július 11.

1990. évi XXX. törvény A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis, http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8686, utolsó letöltés: 2010. július 22.

1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról, http://www.complex.hu/kzldat/t9000033.htm/t9000033.htm, utolsó letöltés: 2010. július 7.

1994. évi LVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=44&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról, http://www.complex.hu/kzldat/t9500125.htm/t9500125.htm, utolsó letöltés: 2010. július 13.

1995. évi XXXIX. törvény az állam vagyonában lévő vállalkozói tulajdon értékesítéséről, http://www.complex.hu/kzldat/t9500039.htm/t9500039.htm, utolsó letöltés: 2010. július 15.

1996. évi LXXIV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=45&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.

1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről, http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079.htm, utolsó letöltés: 2010. július 7.

1998. évi LXXXVI. törvény a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=47&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.
1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=46&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.
2000. évi LXXXIX. törvény egyes miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=48&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.
2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=49&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.
2002. évi XVII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról, http://www.complex.hu/kzldat/t0200017.htm/t0200017.htm, utolsó letöltés: 2010. július 9.
2004. évi XCV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény módosításáról, http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=51&jny=hun, utolsó letöltés: 2010. július 22.
2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, http://www.complex.hu/kzldat/t0600054.htm/t0600054.htm, utolsó letöltés: 2010. július 29.
2006. évi LV. törvény Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról, http://www.complex.hu/kzldat/t0600055.htm/t0600055.htm, utolsó letöltés: 2010. július 22.
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm, utolsó letöltés: 2010. július 15.
2008. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról, http://www.complex.hu/kzldat/t0800020.htm/t0800020.htm, utolsó letöltés: 2010. július 22.

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról, http://www.complex.hu/kzldat/t1000042.htm/t1000042.htm, utolsó letöltés: 2010. július 6.
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, http://www.kozlonykiado.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf, utolsó letöltés: 2010. július 29.
2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, http://www.complex.hu/kzldat/t1000058.htm/t1000058.htm, utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000126.TV, utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100199.TV, utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.
2012. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény módosításáról, http://www.complex.hu/kzldat/t1200042.htm/t1200042.htm, utolsó letöltés: 2012. december 8.
Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. Magyar Közlöny, 2010. 85. 19722–19723.
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk11043.pdf, utolsó letöltés: 2012. június 3.
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV, utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.





VÁNYI ÉVA (1975) a Miskolci Egyetemen szerzett történelem szakos bölcsészdiplomát 2000-ben, majd ugyanitt végzett 2001-ben politológia szakon. Doktori tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában folytatta, 2013-ban szerezte meg a politikatudomány doktora PhD-fokozatot. A Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézetének munkatársa 2009 óta. Oktatói tevékenysége mellett aktív kutatómunkát végez. Több nemzetközi és hazai kutatásban is részt vett az elmúlt években (parlamenti képviselet a II. világháború után, koalíciós kormányzás Kelet-Közép-Európában, hatékony állam). Főbb kutatási területei a rendszerváltás utáni kormányzati elit karrierútjának vizsgálata, valamint a központi közigazgatás politizációjának kérdésköre. Ezenkívül XX. századi politika- és társadalomtörténeti témákkal is foglalkozik.

A politikai rendszer egyik alapintézménye a végrehajtó hatalmi jogosítványokat gyakorló kormány. Napjainkban a hírek állandó szereplője, a politikai döntéshozatali folyamatok központi aktora. Ez a meghatározó szerepkör indokolja kíváncsiságunkat, hogy minél többet megtudjunk a kormány tagjairól. A kötet három alapvető kérdés mentén rajzolja meg a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit profilját és karrierútját: kik az elit tagjai, milyen szociodemográfiai jellemzőkkel bírnak; honnan jönnek és hová tartanak. A politikai szociológia módszereivel választ keres arra, hogy beszélhetünk-e a rendszerváltás óta sajátos kormányzati karrierről, vagy a kormányzati pozíció az azt betöltők pályáján csak egy epizód. Az igazság, úgy tűnik, valahol a két véglet között van.



Ványi Éva

Jelentés a kormányr

Ványi Éva

Jelentés a kormányról

Kormányzati karrierek Magyarországon